

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **Ing. J. P.,** zastoupeného JUDr. Evou Červenou, advokátkou, se sídlem Drtinova 24, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2011, č. j. 1 Ad 80/2010 - 69,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2011, č. j. 1 Ad 80/2010 - 69, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce podal dne 22. 1. 2010 žádost o starobní důchod. Dne 18. 5. 2010 Česká správa sociálního zabezpečení žalobci přiznala rozhodnutím č. j. X starobní důchod ve výši 14 808 Kč. Žalobce uvedené rozhodnutí napadl námitkou, v níž požadoval nový výpočet důchodu, neboť byl přesvědčen, že nebylo zohledněno, že odpracoval určité doby v zaměstnání zařazeném do I. pracovní kategorie.

[2] V rozhodnutí o námitkách žalovaná vycházela z toho, že podle § 174 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 235/1992 Sb., má občan nárok na odchod do starobního důchodu dříve tehdy, pokud zaměstnání I. pracovní kategorie nebo služba I. nebo II. kategorie funkcí *trvaly ke dni 31. 12. 1992*. V rámci námitkového řízení žalovaná zjistila, že ačkoliv ze záznamů je zřejmé, že žalobce odpracoval v roce 1992 sedmdesát dnů v I.A pracovní kategorii, nelze ani od bývalého zaměstnavatele žalobce zjistit konkrétní období tohoto roku, kdy byl žalobce v uvedené kategorii zařazen. Jelikož u žalobce nebylo prokázáno, že byl zaměstnán v I. kategorii právě k datu 31. 12. 1992,

nemělo zařazení žalobce v uvedených kategoriích žádný vliv na nárok odchodu do důchodu dřív, a tudíž nemělo ani žádný vliv na výši důchodu žalobce.

[3] Konkrétní doby, kdy žalobce vykonával práci v rámci I. kategorie v roce 1992, byly rovněž předmětem dokazování v řízení před Městským soudem v Praze, přičemž soud hodnotil evidenční listy, pracovní smlouvu, pracovní náplň žalobce, oznámení z roku 1988, zápočet odpracované doby zaměstnání u Státní báňské správy v preferovaných důchodových kategoriích z roku 1993 i protokol z jednání komise Českého báňského úřadu z roku 1993. Po provedeném dokazování městský soud podanou žalobu shora označeným rozsudkem zamítl, neboť z žádných důkazů nevyplynulo, že by zaměstnání žalobce v preferované kategorii trvalo ke dni 31. 12. 1992.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel je přesvědčen, že soudu dostatečně prokázal, že jeho zaměstnání v preferované kategorii trvalo k 31. 12. 1992, a tudíž že splnil podmínky pro snížení věkové hranice pro přiznání starobního důchodu. Stěžovateli se podařilo prokázat, že z titulu jeho funkce ústředního báňského inspektora bylo jeho zaměstnání spojeno s prací pod zemí, a tedy bylo zařazeno do I. pracovní kategorie. Činnost ústředního báňského inspektora stěžovatel vykonával od r. 1983 až do roku 2010. Stěžovatel poukázal na několik důkazů, které podle něj prokazují, že práci zařazenou do I. pracovní kategorie skutečně vykonával, a to na přípis zaměstnavatele, na výpověď svědka (pracovnice, která měla na Českém báňském úřadu na starosti personální agendu), doložené listinné důkazy i svou výpověď.

[5] Kromě toho je stěžovatel přesvědčen, že soud vyložil § 174 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, nesprávně. Má za to, že jestliže z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že je třeba posoudit, zda zaměstnání v preferované kategorii bylo vykonáváno k 31. 12. 1992, gramatickým i logickým výkladem je třeba dospět k takovému výkladu ustanovení, že podmínka musí být splněna kdykoliv v průběhu doby, *nejdéle k 31. 12. 1992*.

[6] Konečně stěžovatel namítá, že jestliže žalovaná po celou dobu účinnosti zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, neposkytla instrukce zaměstnavatelům, jakým způsobem bude požadovat prokázání doby výkonu práce v preferované kategorii pro přiznání nároku na důchod u žadatelů a vždy se spokojila s předloženými výkazy (důchodovými listy), lze dovodit, že jednání žalované bylo záměrné s úmyslem zkrátit oprávněné nároky dotčených osob, a to tím spíše, že se jedná o osoby vyššího věku a lze předpokládat, že osobní svědectví o faktickém výkonu činnosti nebude možné, neboť nikdo ze svědků se řízení nedožije.

[7] Žalovaná ke kasační stížnosti nepodala žádné vyjádření.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu
IV.1 Právní úprava

[8] Kasační stížnost byla podána včas, napadené rozhodnutí je rozhodnutím, proti kterému lze tento mimořádný opravný prostředek ve smyslu § 102 s. ř. s. podat, a stěžovatel je osobou, která byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Rovněž je řádně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. a uplatňuje důvody podle § 103 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve shrne zákonnou úpravu relevantní pro posuzovanou věc.

[10] Podle § 14 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zaměstnání jsou pro účely důchodového zabezpečení zařazena do 31. prosince 1992 podle druhu vykonávaných prací do tří pracovních kategorií. Zaměstnání I. a II. pracovní kategorie jsou uvedena v resortních seznamech zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie vydaných před 1. červnem 1992; do III. pracovní kategorie patří zaměstnání, která nejsou zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie. Do I. pracovní kategorie jsou zařazena zaměstnání, v nichž se vykonávají soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně práce rizikové, při kterých dochází k častým a trvalým poruchám zdraví pracujících působením škodlivých fyzikálních a chemických vlivů, a to kromě jiných také „ostatní zaměstnání v hornictví vykonávaná pod zemí v hlubinných dolech.“ [§ 14 odst. 2 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení].

[11] Věk odchodu do důchodu pro osoby zaměstnané v tzv. I. pracovní kategorii byl v zákoně č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1992, stanoven v § 21 tak, že občan musel být zaměstnán nejméně 25 roků, dosáhnout věku aspoň 55 let a být zaměstnán nejméně 20 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b) až h) [§ 21 odst. 1 písm. c) zákona]. Podle § 14 odst. 5 věty první zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, *„jako doba zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie se za dobu před 1. lednem 1993 započítává doba výkonu práce podle popisu pracovní činnosti uvedeného v příslušném resortním seznamu a další doby za podmínek a v rozsahu stanovených v předpisech platných před 1. červnem 1992; organizace pro tyto účely vedou příslušnou evidenci.“* Podle § 174 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1994, občan, který vykonával před 1. lednem 1993 zaměstnání I. pracovní kategorie, popřípadě službu I. nebo II. kategorie funkcí, má po 31. prosinci 1992 nárok na starobní důchod též, jestliže byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl minimálního věku určeného různě (od 56 do 59 let) podle toho, jak dlouho vykonával zaměstnání zařaditelné do těchto kategorií. Délka výkonu zaměstnání v I. pracovní kategorii zde stanovená byla kratší než v obecném ustanovení § 21 téhož zákona. V případě stěžovatele, který celkem dle spisu odpracoval patnáct let v I. pracovní kategorii, přičemž nešlo o práci v uranových dolech, byl věk odchodu do důchodu určen na 59 let [§ 174 odst. 1 písm. d) zákona o sociálním zabezpečení]. Podle § 174 odst. 2 téhož zákona *„[p]odmínkou vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 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.“* Podle § 175 téhož zákona, ve znění účinném do 31. 12. 1994, se nároky vyplývající ze zařazení zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie nebo služby do I. a II. kategorie funkcí přiznávají do 31. prosince 2016.

[12] Ustanovení § 174 a § 175 byla do zákona o sociálním zabezpečení vložena zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, (dále jen „zákon o zrušení pracovních kategorií"), s účinností od 1. 6. 1992. Zrušena byla zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s účinností od 1. 1. 1996. Nicméně zákon o důchodovém pojištění v § 74 stanovil, že *„nároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996 po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány do 31. prosince 2018. Snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se přitom považuje pro účely tohoto zákona za důchodový věk."* Toto ustanovení se vztahovalo jak na obecný důchodový věk pro zaměstnance v I. pracovní kategorii (55 let dle § 21 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1992), tak na snížený důchodový věk pro ty, kteří v I. pracovní kategorii odpracovali kratší než v § 21 stanovenou dobu (srov. § 174 zákona o sociálním zabezpečení výše).

[13] Dále jsou pro věc relevantní ustanovení týkající se výše starobního důchodu. Podle § 33 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalované, výše základní výměry starobního důchodu činí 2170 Kč měsíčně. Podle § 33 odst. 2 téhož zákona se výše procentní výměry starobního důchodu stanoví procentní sazbou z výpočtového základu podle doby pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod a podle doby pojištění získané po vzniku nároku na tento důchod. Do doby pojištění získané do 18 let věku a po vzniku nároku na starobní důchod se nezahrnují náhradní doby pojištění. Výše procentní výměry starobního důchodu činí nejméně 770 Kč měsíčně. Podle § 34 odst. 1 věty první zákona výše procentní výměry starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29, činí za každý celý rok doby pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod 1,5 % výpočtového základu měsíčně. Výše procentní výměry starobního důchodu se pak zvyšuje pojištěnci, který splnil podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 odst. 1 nebo 3 a po vzniku nároku na tento důchod vykonával výdělečnou činnost a nepobíral přitom starobní důchod ani invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, za každých 90 kalendářních dnů této výdělečné činnosti o 1,5 % výpočtového základu (§ 34 odst. 2 věta první zákona o důchodovém pojištění). Z tohoto přehledu ustanovení o výši starobního důchodu tedy vyplývá, že dřívější věk odchodu do důchodu by v případě stěžovatele, který pracoval až do roku 2010, znamenal možnost za léta odpracovaná po dosažení důchodového věku (celkem téměř 5 let) získat vyšší procentní výměru starobního důchodu podle pravidel podrobněji popsaných v § 34 zákona o důchodovém pojištění.

[14] Podrobně popsal zdejší soud vývoj právní úpravy zavádějící pracovní kategorie v důchodovém zabezpečení a rušící je v době transformace v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 122/2009 - 59, publikovaném pod č. 2093/2010 Sb. NSS, na který zde soud plně odkazuje. Pro účely nyní posuzované věci je namístě z historického hlediska vyzdvihnout, 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)."* (bod 12 uvedeného rozsudku). Mechanismus zařazování zaměstnání do preferovaných kategorií se opíral o to, že *„jednotlivé resorty v rámci koordinační komise pod vedením ministerstva práce a sociálních věcí předkládaly obsáhlé dokumentace s technologickými popisy, pracovně 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 plátci 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 popsaným postupem. (srov. Burdová, E. a kolektiv. O důchodovém zabezpečení zaměstnanců. Praha: Práce, 1988, s. 66 - 75)" (bod 13 téhož rozsudku). Pravomoc rozhodnout o zařazení do I. či II. kategorie naproti tomu neměly soudy, ty ovšem mohly podle výsledků 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 (srov. bod 14 rozsudku a stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR č. 1/II, publikované pod č. 2-3/1978 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, str. 81). V době, kdy byly pracovní kategorie zrušeny zákonem o zrušení pracovních kategorií, byla dlouhodobě zachována zvýhodnění osobám, které byly do těchto kategorií zařazeny před zrušením pracovních kategorií, neboť zákonodárce si byl vědom toho, že zrušení kategorií je spojeno s potřebou dořešení některých sociálních důsledků (bod 16 rozsudku, důvodová zpráva k zákonu o zrušení pracovních kategorií).

[15] Podle důvodové zprávy k zákonu o zrušení pracovních kategorií *„z legislativního hlediska se zrušení systému preferovaných pracovních kategorií provádí tak, že se z platné právní úpravy vypouštějí všechna ustanovení, popřípadě zrušují všechny předpisy, které umožňují zařadit určité zaměstnání do preferované pracovní kategorie. Na provedeném zařazení zaměstnání za dobu minulou se nic nemění a zápisy o těchto dobách na evidenčních listech důchodového zabezpečení zůstanou beze změn. Zatímco zařazování zaměstnání do pracovních kategorií bude ukončeno, nároky z toho vyplývající budou přiznávány ještě poměrně dlouhou dobu.“ Ačkoliv zákon o zrušení pracovních kategorií byl účinný již od 1. 6. 1992, ponechal zákonodárce časový prostor pro založení* systémů důchodového připojištění, a to až do konce roku 1992, aby zaměstnavatelé, kteří budou chtít, mohli *přídavky k důchodu sjednat v takovém systému (důvodová zpráva, obecná část). Důvodová zpráva přímo k § 174 a § 175 zákona o sociálním zabezpečení uváděla: „Ustanovení zabezpečuje snížení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu občanům, kterým k datu účinnosti chybí ke vzniku nároku na důchod z I. pracovní kategorie (I. nebo II. kategorie funkcí)* ***krátká doba*** *s tím, že podmínkou tohoto nároku je, že uvedené zaměstnání (služba) trvalo* ***k datu 31. prosince 1992****), byly zmírněny negativní dopady nové právní úpravy na ty pracovníky, kterým přijetí zákona zabrání získávat další "preferované" doby zaměstnán.* ***Datum omezující započet doby zaměstnání (služby)*** *získané v preferované pracovní kategorii (kategorie funkcí) je stanoveno tak, aby se vztahovalo* ***na všechny pracovníky, kteří získali delší dobu takového zaměstnání (služby).“***

[16] Podle § 17 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, měla vláda Československé socialistické republiky stanovit nařízením mimo jiné druhy prací vykonávaných za zvlášť obtížných pracovních podmínek, zejména práce škodlivé zdraví nebo zvlášť nebezpečné, které odůvodňují, aby zaměstnání, v nichž se tyto práce vykonávají, byla zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie a také okruh zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech. Na základě tohoto zmocnění vláda vydala nařízení č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání

do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení, a zařadila zaměstnání „ústřední báňský inspektor“ do přílohy č. 3, tedy do seznamu zaměstnání vybraných technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů a geologického průzkumu prováděného hornickým způsobem a vedoucích technických pracovníků státní báňské zprávy (srov. bod 18 přílohy č. 3 nařízení). Podle § 15 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 5. 1992, se zaměstnání technickohospodářských pracovníků zařazovalo do I. (II.) pracovní kategorie, jestliže je pracovníci vykonávali soustavně a v průběhu kalendářního měsíce aspoň ze tří čtvrtin celkové pracovní doby na pracovištích, kde více než polovina ostatních pracujících vykonává práce, pro něž je jejich zaměstnání zařazeno do I. (II.) pracovní kategorie. Z tohoto pravidla byly stanoveny výjimky v § 15 odst. 2 až 5 téhož zákona, ve znění do 31. 5. 1992. U zaměstnání „ústřední báňský inspektor“ se započítal celý rok jako odpracovaný v I. pracovní kategorii, jestliže pracovník odpracoval nejméně 110 pracovních dnů na pracovištích v podzemí hlubinných dolů; odpracoval-li na těchto pracovištích nižší počet pracovních dnů, započítávala se mu v I. pracovní kategorii poměrná část kalendářního roku odpovídající tomuto počtu pracovních dnů (§ 15 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 5. 1992; § 1 odst. 3 nařízení č. 117/1988 Sb., srov. též odvětví 02 v příloze výnosu Českého báňského úřadu č. 2235 s/1988, kterým se vydává resortní seznam zaměstnání zařazených do I. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení).

[17] Důvodová zpráva k zákonu č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vysvětlovala blíže pravidlo, na základě něhož bylo možno započíst jako celou dobu v I. pracovní kategorii i kratší odpracovanou dobu nad 110 pracovních dnů. Zákon přitom odlišil běžné technickohospodářské pracovníky od vedoucích technickohospodářských pracovníků: „*Oproti dosavadnímu stavu se zpřesňují podmínky pro zařazování zaměstnání technickohospodářských pracovníků v důlních podnicích tak, že nestačí pouze stanovit v jejich pracovní náplni povinnost vykonávat zaměstnání po polovinu celkové pracovní doby na pracovištích, kde se vykonávají zaměstnání zařazená do I. pracovní kategorie, nýbrž tato převaha bude muset být prakticky dosažena.* (...) ***Pro část vedoucích technickohospodářských pracovníků*** *důlních podniků a bánského geologického průzkumu a vedoucích technických pracovníků státní báňské správy, kteří* ***trvale vykonávají svoji práci částečně na rizikových pracovištích v podzemí****, ale* ***zpravidla v nižším než nadpolovičním rozsahu****, se zavádí nové hledisko pro zařazování jejich zaměstnání do I. pracovní kategorie s nárokem na důchod v 55 letech. Odpracují-li na těchto pracovištích* ***aspoň 110 směn v kalendářním roce, započte se jim celý rok v této I. pracovní kategorii, odpracují-li na nich menší počet směn, započte se jim odpovídající část kalendářního roku.*** *Touto navrhovanou úpravou se lépe vyjádří zásluhové hledisko při zařazování zaměstnání do I. pracovní kategorie některých vedoucích pracovníků důlních podniků (hlavní inženýr, vedoucí útvaru řízení výroby, ředitel podniku apod.), kteří by za současného stavu při prokazatelně značné době strávené na rizikových pracovištích nemohli ve většině případů splnit hledisko převahy rizikových prací v průběhu kalendářního měsíce.*“ (důraz doplněn)

[18] Jak již bylo zmíněno, podmínky pro zápočet doby zaměstnání pro technickohospodářské pracovníky byly v zákoně o sociálním zabezpečení stanoveny příznivěji v § 15 odst. 2, ve znění do 31. 5. 1992. Zákonem o zrušení pracovních kategorií bylo toto ustanovení změněno. Nicméně, těmto pracovníkům bylo možno za stejných podmínek započíst odpracovanou dobu až do 31. 12. 1992 v souladu s § 14 odst. 5 větou první zákona o sociálním zabezpečení vloženou do tohoto zákona zákonem o zrušení

pracovních kategorií: *„Jako doba zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie se za dobu před 1. lednem 1993 započítává doba výkonu práce podle popisu pracovní činnosti uvedeného v příslušném resortním seznamu a další doby za podmínek a v rozsahu stanovených v předpisech platných před 1. červnem 1992; organizace pro tyto účely vedou příslušnou evidenci.“*

IV.2 Aplikace na případ stěžovatele

[19] Stěžovatel pracoval v době od 1. 1. 1971 do 1. 10. 1983 v kategoriích I.AA jako mechanik úseku a I.A jako VOTP. Dne 1. 10. 1983 nastoupil na Český báňský úřad do funkce ústředního báňského inspektora, kde pracoval ve stejné funkci až do roku 2010. Resortními předpisy, jež upravovaly jeho zařazení do preferovaných kategorií, byly výnos č. 2830/1983, kterým se stanoví resortní seznam zaměstnání zařazených pro účely důchodového zabezpečení do I. a II. pracovní kategorie; s účinností od 1. 10. 1988 pak výnos Českého báňského úřadu č. 2235 s/1988, kterým se vydává resortní seznam zaměstnání zařazených do I. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení. Z evidenčních listů důchodového zabezpečení vyplývá, že stěžovatel byl od roku 1983 do roku 1988 zařazen do odvětví 01 poř. číslo 04 01, v letech 1988 a 1989 do odvětví 03 poř. číslo 02 01 (ústřední báňský inspektor, jakožto technický pracovník Českého báňského úřadu, vykonávající soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně na pracovištích pod zemí při provádění podzemních staveb hornickým způsobem a na pracovištích při úpravě a konečném zpracování radioaktivních surovin v prostředí ohrožujícím ve významné míře ionizujícím zářením) a posléze od roku 1990 do roku 1992 do odvětví 02 poř. číslo 03 01 (také ústřední báňský inspektor, na něhož se vztahovala rovněž podmínka podle § 15 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, viz výše). Celkem bylo za roky 1979 až 1992 stěžovateli v evidenčních listech důchodového zabezpečení vykázáno 2 927 dnů odpracovaných v I. pracovní kategorii, za roky 1968 až 1978 pak 5534 dnů odpracovaných v kategorii I.AA. Tyto počty dnů odpracovaných v kategoriích I.A a I.AA vyplývají z dávkového spisu a žalovaná je odsouhlasila ve svém vyjádření k žalobě.

[20] Krajský soud se otázkou, jakým způsobem vykládat podmínku, *„že zaměstnání I. kategorie nebo služba I. nebo II. kategorie funkcí trvaly ke dni 31. 12. 1992“* nezabýval. Dospěl k závěru, že jelikož se žalobci nepodařilo prokázat trvání zaměstnání I. kategorie ke dni 31. 12. 1992, neunesl ani důkazní břemeno, pokud jde o nárok na snížení věkové hranice podle § 174 zákona o sociálním zabezpečení, a žalobu zamítl.

[21] Z rozhodnutí žalovaného i krajského soudu je zřejmé, že není sporná otázka, zda v roce 1992 stěžovatel vykonával zaměstnání zařazené do pracovní kategorie I.A. Podle rozhodnutí o námitkách vyplývá z evidenčního listu důchodového zabezpečení, že stěžovatel *„byl zaměstnancem právního předchůdce organizace OKD, a. s. v době od 1. 1. 1971 do 1. 10. 1983 v kategoriích I.AA (pracovní zařazení - mechanik úseku) a I.A (pracovní zařazení VOTP). Z ELDZ však nejsou patrny konkrétní doby zařazení ve výše uvedených kategoriích a jejich rozsah. (...) ČSSZ následným šetřením ... zjistila, že účastník řízení byl zařazen v pracovní kategorii I.AA v době od 1. 10. 1971 do 22. 8. 1978 a v pracovní kategorii I.A v době od 23. 8. 1978 do 1. 10. 1983.“* Ve vyjádření k žalobě žalovaná doplnila, že stěžovatel získal 2607 dnů v I.AA pracovní kategorii v různých obdobích od roku 1968 do roku 1978 a 2927 dnů v I.A pracovní kategorii v období od roku 1979 do roku 1992, tedy celkem 5534 dnů (15 roků a 59 dnů v preferované pracovní kategorii). Tato skutečnost ostatně vyplývá i ze spisu (viz výše bod 19).

[22] Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že neopominutelnou podmínkou pro vznik nároku na starobní důchod podle § 174 zákona o sociálním zabezpečení je, že zaměstnání I. pracovní kategorie nebo služba I. nebo II. kategorie funkcí trvaly ke dni 31. prosince 1992. To žalovaná odůvodnila tím, že se jedná o zvýhodnění oproti „obecnému“ nároku na starobní důchod dle § 21 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení. Pro osoby vykonávající zaměstnání v preferovaných pracovních kategoriích byly proto v souvislosti se zrušením pracovních kategorií od 1. 1. 1993 stanoveny zvláštní „přechodné“ hranice pro odchod do důchodu diferencované podle charakteru vykonávaného preferovaného zaměstnání a počtu let v tomto zaměstnání získaných. Pokud tedy pojištěnec nezískal potřebných 20 let nebo 15 let (popř. 10 let) zaměstnání v preferované pracovní kategorii, měl nárok na snížení věkové hranice na 56 let až 59 let za předpokladu, že splnil podmínky stanovené v § 174 zákona č. 100/1988 Sb., přičemž tyto podmínky musely být splněny současně (kumulativně).

[23] Nejvyšší správní soud dále ze soudního spisu konstatuje, že z protokolu z jednání komise Českého báňského úřadu ustanovené k projednání zařazení technických pracovníků státní báňské správy ČR do důchodových kategorií pro účely důchodového zabezpečení podle nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb. a podle resortního seznamu Českého báňského úřadu č. 2235 s/1988 ze dne 9. 3. 1993 je zřejmé, že u jednotlivých pracovníků komise zkoumala zařazení pracovníků státní báňské správy ČR za období leden až prosinec 1992 a u každého pracovníka, i u stěžovatele, poznamenala zápočet za daný rok pro jednotlivé kategorie („IA-55 let odvět. 02, 1A-55 let odvět. 03, III.“) ve dnech. V případě stěžovatele je za rok 1992 zřejmý zápočet v kategorii I.A v délce 70 dnů a zápočet ve třetí pracovní kategorii v délce 296 dnů (č. l. 27 soudního spisu). Český báňský úřad k tomu poznamenal, že žádnou závaznou formou nebyla požadována dílčí evidence odpracovaných směn podle jednotlivých kalendářních dnů ve vztahu k tehdy platným pracovním kategoriím (vyjádření vedoucího personálního oddělení ČBÚ v Praze ze dne 28. 3. 2011).

[24] Stěžejní otázkou projednávané věci je výklad § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, a to v části, která jako podmínku pro nárok na nižší důchodový věk stanoví „trvání zaměstnání II. kategorie ke dni 31. 12. 1992“. Jak shora vysvětleno, stěžovatel vykonával ke dni 31. 12. 1992 zaměstnání ústředního báňského inspektora; toto zaměstnání bylo zařazeno v I. pracovní kategorii v závislosti na odpracování směny v podzemí hlubinných dolů (110 směn zakládalo nárok na vykázání celého kalendářního roku v I. kategorii). Předpisy účinné do 31. 12. 1992 nepožadovaly, aby byla doba odpracovaná v podzemí pro účely důchodového pojištění evidována k určitému datu; bylo by to také protismyslné, neboť pro tyto účely nemělo žádný význam, zda se práce v podzemí uskutečnila v únoru, červnu či prosinci, neboť **referenčním obdobím** pro tyto skupiny zaměstnanců bylo **období kalendářního roku**. Fakticita práce v podzemí závisela na organizaci a potřebách výkonu té které funkce; proto nelze v žádném případě výklad citovaného ustanovení vázat na faktický výkon práce v podzemí právě a toliko na den 31. 12. 1992.

[25] S ohledem na vývoj právní úpravy i důvody, jež vedly zákonodárce k prodloužení aplikace preferovaných kategorií až do konce roku 1992, se výklad žalované, která svůj názor opírá o faktický výkon práce v jediný den v roce, jeví Nejvyššímu správnímu soudu

neudržitelným. Výhody plynoucí z § 174 zákona o sociálním zabezpečení nelze vázat na výkon práce v konkrétní den, neboť jde - jak výše vysvětleno - o nahodilou událost odvislou od organizace práce. Nadto nelze k tíži zaměstnance přičíst skutečnost, že konkrétní výkon práce není možno lokalizovat konkrétně v čase, mimo jiné i proto, že zákon ani prováděcí předpis nestanovovaly povinnost evidence přesných dat odpracovaných směn. Stěžovatel po dlouhou dobu vykonával obtížné a zdraví škodlivé zaměstnání, které bylo z tohoto důvodu zařazeno v preferované pracovní kategorii, a zákonodárce v zákoně o zrušení pracovních kategorií zamýšlel právě tuto skupinu osob vykonávající uvedená zaměstnání po dlouhou dobu s očekáváním, že bude pro účely důchodového pojištění zvýhodněna, uchránit od nepříznivých sociálních důsledků okamžitého zrušení pracovních kategorií (viz bod 17 rozsudku výše). Jak bylo uvedeno výše (bod 14 rozsudku), účelem ustanovení § 174 a § 175 zákona o sociálním zabezpečení bylo zajistit snížení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu i občanům, kterým k 1. 6. 1992 (tedy k datu účinnosti zákona o zrušení pracovních kategorií) chyběla krátká doba odpracovaných let k tomu, aby se na ně vztahovala příznivější úprava stran důchodového věku a výše důchodu. Tyto osoby měly možnost do konce roku 1992 získat chybějící doby a využít dřívějšího odchodu do důchodu nejen v tomto období, ale až do roku 2016. Den 31. 12. 1992 byl důvodovou zprávou k zákonu o pracovních kategoriích rovněž označen za „*datum omezující zápočet doby zaměstnání (služby) získané v preferované pracovní kategorii*“, jeho cílem tedy bylo omezit trvání této výhody na pracovníky, kteří již získali delší dobu takového zaměstnání. V případě stěžovatele, který dané povolání vykonával také po 31. 12. 1992 do roku 2010 a který vykonával v preferované kategorii vždy jen vybrané směny v daném pracovním roce, není tedy namístě zkoumat, zda konkrétně dne 31. 12. 1992 vykonával práci zařazenou do I. pracovní kategorie.

[26] Kromě uvedeného je také namístě zabývat se tím, zda v případě, že v roce 1992 stěžovatel odpracoval méně než 110 směn, a tudíž mu nebylo možné uznat celý kalendářní rok jako odpracovaný v I. pracovní kategorii (viz výše § 15 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 5. 1992), lze považovat za splněnou podmínku, že zaměstnání I. pracovní kategorie trvalo ke dni 31. prosince 1992 podle § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení. Jak bylo uvedeno výše, vybraným kategoriím technickohospodářských pracovníků uvedených v příslušném resortním seznamu se od přijetí zákona o sociálním zabezpečení z jednotlivých let, v nichž odpracovali v hlubinných prostorách počet směn nižší než 110, započítala do doby odpracované v I. pracovní kategorii určitá poměrná doba. Dle evidenčního listu důchodového zabezpečení stěžovatele za rok 1992 se stěžovateli započítává v daném roce 70 směn, což ovšem představuje již přepočet nižšího počtu směn v poměru 110/365; celkem tak stěžovatel v tomto roce odpracoval v I. pracovní kategorii asi 21 směn.

[27] Znění § 174 zákona o sociálním zabezpečení nenasvědčuje tomu, že by pracovník musel vykonávat zaměstnání v preferované kategorii po celý rok, aby bylo možné využít dřívějšího důchodového věku dle tohoto ustanovení. Pokud by totiž stěžovatel měl vykázán v evidenčním listu důchodového pojištění celý kalendářní rok v I. kategorii (po odpracování 110 směn v podzemí), napadlo by žalovanou zkoumat, zda právě 31. 12. 1992 vykonával práci v podzemí hlubinných dolů? Stejně tak žalovaná zajisté nepostupovala v případě horníka, který vlivem rozvržení pracovní doby právě 31. 12. nefáral.

[28] Nicméně, § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, podle nějž *„podmínkou vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 je, že zaměstnání I. pracovní kategorie nebo služba I. nebo II. kategorie funkcí trvaly ke dni 31. prosince 1992“*, nelze vyprázdnit tím, že by zdejší soud konstatoval, že je tato podmínka pro dřívější odchod do důchodu úplně irelevantní. V případě stěžovatele je zřejmé, že funkci ústředního báňského inspektora vykonával po celý rok 1992. Lze vyjít z toho, že v pracovní náplni stěžovatele z 1. 5. 1992 bylo stanoveno, že „převážná část výkonu dozoru je vykonávána na důlních pracovištích v podzemí s výskytem fyzikálních škodlivin“ a že komise Českého báňského úřadu za tento rok práci v těchto podmínkách potvrdila zápočtem odpracované doby v preferované I. pracovní kategorii; také nebylo zpochybněno pracovní zařazení stěžovatele do 31. 12. 1992. Ačkoliv obecně pro účely výkonu zaměstnání v preferované kategorii pouze pracovní zařazení nepostačuje a nutný je skutečný výkon daného zaměstnání, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu z pracovního zařazení a pracovní náplně vyjít pro účely splnění podmínky v § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení za situace, kdy výklad, že by se měl zkoumat výkon práce v preferované kategorii v poslední den roku 1992, se jeví být nepřiměřeně přísný a nepřesvědčivý (viz výše).

[29] Na výše uvedených závěrech nic nemění argumentace žalovaného, že v případě výkladu navrhovaného stěžovatelem není zřejmý rozdíl mezi preferovaným odchodem do důchodu dle § 21 zákona o sociálním zabezpečení [tedy ve věku 55 let, byl-li zaměstnán nejméně 15 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. a) nebo nejméně 10 roků v takovém zaměstnání v uranových dolech; b) 55 let, byl-li zaměstnán nejméně 15 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b), jestliže byl z tohoto zaměstnání převeden nebo uvolněn z důvodů uvedených v § 12 odst. 3 písm. d) a e); c) 55 let, byl-li zaměstnán nejméně 20 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b) až h); d) 58 let, byl-li zaměstnán nejméně 20 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. i) až l), nebo e) 60 let] a upřednostněnou kategorií podle § 174 a § 175 téhož zákona. U osob, jež získají možnost dřívějšího odchodu do důchodu dle § 174 zákona, jsou sice podmínky pro dřívější odchod do důchodu formulovány poněkud příznivěji, nicméně i věk odchodu do důchodu je tomu přizpůsoben. V případě stěžovatele, který vykonával střídavě práci v pracovní kategorii I.A a v pracovní kategorii III, by tedy podle § 21 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení mohl využít odchod do důchodového věku v 55 letech, pokud by byl odpracoval 20 let, což ovšem nebylo ve stěžovatelově případě naplněno. Aby mohl využít ustanovení zmírňující sociální dopady na zaměstnance dlouhodobě pracující v nevyhovujících podmínkách dle § 174 téhož zákona, postačovalo tedy stěžovateli 15 let v obdobném zaměstnání, věk odchodu do důchodu však byl vyšší, a to 59 let. Samotná ustanovení tedy činí dostatečný rozdíl mezi zaměstnanci, kteří odpracovali plný počet let v preferovaných kategoriích a těmi, kteří do konce roku 1992 pokračovali ve výkonu téhož zaměstnání, avšak plného počtu let přesto nedosáhli.

[30] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť shledal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

[31] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. února 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda

senátu