

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Musila, soudce Vladimíra Kůrky a soudce zpravodaje Pavla Rychetského ve věci ústavní stížnosti **B. P.**, zastoupeného JUDr. Antonínem Janákem, advokátem Advokátní kanceláře JANÁK ZEITHAML & spol., s.r.o., se sídlem v Příbrami, náměstí T. G. Masaryka 142, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2012 č. j. 4 Ads 22/2012-21 a rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011 č. j. 42 Ad 55/2010-131, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Krajského soudu v Praze** jako účastníků řízení a **České správy sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 1292/25, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2012 č. j. 4 Ads 22/2012-21 a rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011 č. j. 42 Ad 55/2010-131 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2012 č. j. 4 Ads 22/2012-21 a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011 č. j. 42 Ad 55/2010-131 se ruší.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Shrnutí řízení před obecnými soudy

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 22. 3. 2013 a doplněna podáním ze dne 10. 10. 2014, navrhl stěžovatel zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod podle čl. 1 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel je bývalým horníkem, který v letech 1972 až 1992 pracoval jako zaměstnanec Československého uranového průmyslu, oborový podnik (nyní DIAMO, státní podnik) u uranových dolů v Příbrami na různých pozicích. Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 28. 5. 2008 č. 500 624 315 byla zamítnuta jeho žádost o poskytnutí starobního důchodu podle nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům. Důvodem byla skutečnost, že v jeho případě neměla být splněna podmínka podle § 2 odst. 2 písm. a) tohoto nařízení, podle níž mohl tento nárok vzniknout pouze občanovi, který byl zaměstnán nejméně 10 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví, jež spadají do zvlášť zvýhodněné I. pracovní kategorie v hornictví (kategorie I.AA, resp. I.AA uran). Předmětnou kvalifikaci sice bylo možné přiznat jeho zaměstnáním pro období od 2. 6. 1972 do 14. 8. 1974 (804 kalendářních dnů), kdy pracoval na pozici horník-dělník (I-

01-19; jde o kód vycházející z příslušného resortního seznamu zaměstnání pro účely důchodového zabezpečení), a pro období od 1. 6. 1987 do 31. 12. 1990 (1 308 kalendářních dnů), kdy pracoval na pozici mistr – revírník (05-07-01), tato doba však dohromady činila jen o něco více než 6 roků.

3. Uvedené rozhodnutí napadl stěžovatel žalobou. Podle jeho názoru měla být za vybraná zaměstnání ve smyslu nařízení č. 557/1990 Sb. považována i jeho pozice úsekový měřič (I-02-5), resp. důlní měřič (05-20-01), kterou zastával od 14. 8. 1974 do 31. 5. 1987, neboť v tomto období vykonával soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně veškeré provozní práce v oboru důlního měřičství na stálých pracovištích důlního úseku v podzemí hlubinného uranového dolu. Místo kategorie I.A, do které jej zařadil jeho tehdejší zaměstnavatel, tak měl být zařazen do kategorie I.AA, v důsledku čehož by mu vznikl i nárok na mimořádný hornický důchod. S touto argumentací se však neztotožnil Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“). Z odůvodnění jeho zamítavého rozsudku ze dne 18. 2. 2009 č. j. 42 Csd 200/2008-20 vyplývá, že stěžovatel jako důlní měřič patřil do kategorie střídavě fárajících, což znamenalo, že pokud odpracoval v kalendářním roce více než polovinu směn v podzemí, jak tomu bylo v jeho případě, bylo mu období tohoto roku započítáno do I.A kategorie; jinak by mu bylo období příslušného roku započítáno do III. kategorie. Zařazení do kategorie I.AA ale podle názoru tohoto soudu vůbec nepřicházelo v úvahu.

4. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 17. 2. 2010 č. j. 6 Ads 74/2009-43 zamítl kasační stížnost stěžovatele. Ani on neshledal důvody pro zařazení zaměstnání důlního měřiče, případně samostatného důlního měřiče, do kategorie I.AA, a to ani podle nařízení vlády č. 74/1982 Sb., o některých úpravách v nemocenském pojištění a důchodovém zabezpečení pracujících v hornictví, ani podle pozdějšího nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení. Pokud je v příloze 2 pod č. 3 posledně uvedeného nařízení uvedeno několik zaměstnání, které podle popisu pracovní činnosti zahrnují i práce v oboru důlního měřičství, je třeba vyjít z toho, že toto nařízení mělo na mysli práce pomocníka měřiče (figuranta), tak jak to bylo uvedeno v nařízení vlády č. 74/1982 Sb. Zaměstnání vedoucího (samostatného) důlního měřiče je uvedeno až v příloze 3 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., v důsledku čehož se nepovažuje za vybrané zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm v podzemí v hlubinných dolech.

5. Obě rozhodnutí správních soudů byla zrušena nálezem sp. zn. I. ÚS 1415/10 ze dne 23. 8. 2010 (N 168/58 SbNU 457) z důvodu přepjatého formalismu, který vedl k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny. Ústavní soud vytkl Krajskému soudu v Praze, že se vůbec nezabýval charakterem stěžovatelem skutečně vykonávané práce v podzemí ve vztahu k příslušným předpisům sociálního zabezpečení, a pouze mechanicky převzal zařazení této činnosti do pracovní kategorie, jak je učinil bývalý zaměstnavatel stěžovatele. Vycházel tak pouze z tvrzení bývalého zaměstnavatele a údajů uvedených v jím vydaném potvrzení, což s ohledem na to, že stěžovatel své zařazení rozporoval, nebylo postačující. Správně měl naopak provést dokazování v tom smyslu, zda stěžovatelem vykonávaná činnost v podzemí spadala či nespadala mezi činnosti uvedené v příloze 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. Pokud jde o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ten se sice zabýval posledně uvedenou otázkou, vycházel však toliko z jejího formálního označení. Jeho závěry, že nařízení vlády č. 117/1988 Sb. mělo v příloze 2 pod č. 3 na mysli práce pomocníka měřiče (figuranta) a že činnost stěžovatele bylo možné podřadit pod zaměstnání vedoucího (samostatného) důlního měřiče, které se nepovažuje za vybrané zaměstnání v hornictví

se stálým pracovištěm v podzemí v hlubinných dolech, postrádal podle Ústavního soudu jakékoliv opodstatnění. V této souvislosti poukázal na to, že v příloze 2 pod č. 3 bylo uvedeno i zaměstnání dělník v geologickém průzkumu, přičemž v popisu pracovní činnosti zaměstnání zařazených v tomto bodě lze nalézt i práce v oboru důlního měřičství, větrání a geologie. Aniž by tedy Ústavní soud předjímal, pod kterou kategorií činnost stěžovatele spadala, je zřejmé, že vzhledem k doposud nezpochybněnému charakteru práce pod zemí v oboru důlního měřičství musela spadat pod některé ze zaměstnání uvedených v přílohách 2 nebo 3 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. Z dosud provedeného dokazování naopak nelze dovodit, že by se v případě předmětné činnosti zaměstnavatele jednalo o činnosti spíše řídicího a organizačního charakteru.

6. V důsledku nálezu Ústavního soudu se věc vrátila Krajskému soudu v Praze, který o žalobě rozhodl opětovně rozsudkem ze dne 21. 12. 2011 č. j. 42 Ad 55/2010-131 tak, že ji zamítl. V řízení, jež předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, provedl uvedený soud nové důkazy, mezi nimiž bylo i další stanovisko někdejšího zaměstnavatele stěžovatele. Z něj mimo jiné vyplynulo, že pojem zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (kategorie I.AA) se poprvé objevil až po zveřejnění zákona č. 73/1982 Sb., o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění. K uplatňování tohoto zákona byl následně tehdejší Federálním ministerstvem paliv a energetiky vypracován a rozeslán hornickým organizacím metodický návod k prokazování, zařazování a vykazování doby zaměstnání této kategorie, kterým se zaměstnavatel stěžovatele musel řídit a na jehož základě byla doba zaměstnání stěžovatele v podzemí (stejně jako ostatních fárájících) zpětně přehodnocena a stvrzena na evidenčním listě důchodového zabezpečení (v jeho případě do kategorie I.A). Stejně přehodnocení se týkalo prakticky všech důlních techniků s dolovou působností, přičemž zárukou jeho objektivit byla skutečnost, že bylo zajišťováno zaměstnanci organizace, kteří se dané problematice věnovali a dokázali spravedlivě posoudit skutečný průběh fárání a doby strávené v podzemí u jednotlivých profesí. Po vydání nařízení vlády č. 117/1988 Sb. zůstalo zaměstnání samostatného důlního měřiče uvedeno v příloze 3, a nikoliv příloze 2, kde jsou uvedena zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí. Pokud jsou přitom v popisu prací u zaměstnání horník-dělník uvedeny práce v oboru důlního měřičství, jedná se evidentně o práce dělnického charakteru, jež nelze zaměňovat se zaměstnáním důlního měřiče. Zbývá část uvedeného stanoviska se věnovala srovnání popisu práce a doby strávené v podzemí jak v případě pomocníka důlního měřiče (figuranta), tak v případě důlního měřiče, které mělo vysvětlit rozdíly mezi oběma profesemi. Zaměstnání důlního měřiče svým charakterem neodpovídalo zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí. Jeho zařazení do kategorie I.A vycházelo z reálné praxe při těžbě uranové rudy. Dále byly v rámci dokazování provedeny výslechy čtyř svědků, kteří vykonávali práci obdobného charakteru jako žalobce a ve svých výpovědích blíže popsali činnost důlního měřiče. Vyžádán byl rovněž znalecký posudek, jehož zpracovatelem byl prof. JUDr. Ing. Roman Makarius, CSc., znalec v oboru těžba uhlí, těžba ropy, těžba nerostných surovin a bezpečnost práce v hornictví. Podle jeho zjištění činnost důlního měřiče, resp. samostatného důlního měřiče, nebyla činností dělníka, ale technickohospodářského pracovníka. V převážné době byla vykonávána v podzemí, a jen v menším rozsahu (asi 30 % fondu pracovní doby) na povrchu. Tímto znaleckým posudkem mělo být podle krajského soudu postaveno najisto, že pracovní zařazení stěžovatele do kategorie I.A bylo správné.

7. Ve věci nakonec znovu rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 28. 12. 2012 č. j. 4 Ads 22/2012-21 zamítl i v pořadí druhou kasační stížnost stěžovatele. Ve svém odůvodnění podrobně shrnul, jak se vyvíjela právní úprava režimu pracovních kategorií v době, kdy stěžovatel pracoval u uranových dolů (období od roku 1972). Obecně platilo, že seznam druhů práce uvedených v zákoně a v příloze nařízení vlády představoval pouze typizovaný seznam prací zařazených do preferovaných pracovních kategorií, přičemž k jeho další konkretizaci na úroveň jednotlivých zaměstnání docházelo teprve příslušnými resortními seznamy, založenými na metodě taxativního výčtu. V této souvislosti platilo, že pokud nebylo konkrétní zaměstnání (druh práce, kterou měl zaměstnanec v souladu s pracovní smlouvou v podniku vykonávat) zařazeno v příslušném resortním seznamu jako zaměstnání zařazené do I. či II. pracovní kategorie, pak nemohlo být na základě rozšiřujícího výkladu ustanovení zákona či prováděcího nařízení do takové kategorie podřazeno, a to ani na základě soudního uvážení. Soudy však mohly podle výsledků provedení dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky pro zařazení do některé z těchto pracovních kategorií, jestliže jím vykonávaná práce odpovídala zcela některému zaměstnání zařazenému do těchto kategorií. Za tímto účelem musely zkoumat všechny podmínky, za nichž mohlo být zaměstnání zařazeno do resortního seznamu.

8. Přestože byl systém pracovních kategorií později zrušen zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, podle § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zůstaly až do 31. 12. 2008 zachovány dříve upravené nároky, jež vznikly při snížení důchodového věku ve vazbě na dříve odpracované doby ve zvýhodněné pracovní kategorii. K podmínce doby zaměstnání nejméně 10 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví podle § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 557/1990 Sb. Nejvyšší správní soud poznamenal, že jak podle evidenčních listů, tak podle předložených pracovních smluv byl stěžovatel zaměstnán jako technickohospodářský pracovník (důlní měřič či měřič úseku). Stejným způsobem lze charakterizovat jeho zaměstnání samostatného důlního měřiče, čemuž nasvědčuje i obsah pracovní náplně této funkce, kde převažují především práce kontrolní, řídicí a další práce technickoadministrativního charakteru. Tento závěr potvrdil i znalecký posudek, z něhož plyne, že práce důlního měřiče je svým charakterem prací technika, na niž jsou kladeny značné kvalifikační požadavky. Byť je tato funkce vykonávána především v podzemí a pouze cca 30% na povrchu, nelze důlního měřiče ztotožňovat s figurantem, který nemusí mít pro výkon své práce žádnou kvalifikaci. Na základě těchto skutečností tak měl uvedený soud za to, že práci důlního měřiče nelze ztotožňovat se zaměstnáním horník-dělník či dělník v geologickém průzkumu, které je uvedeno v seznamu zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech v příloze 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb.

9. Za podstatné přitom Nejvyšší správní soud nepovažoval ani to, že stěžovatel vykonával zaměstnání se stálým pracovištěm v podzemí hlubinných dolů, neboť ne všechna taková zaměstnání byla podřazena pod § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 557/1990 Sb. Sem byla zařazena jen ta, která jsou uvedena pod č. 1 až 7 a č. 11 přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., což však nebyl případ stěžovatele. Nejvyšší správní soud nakonec nepřiznal význam ani tomu, že u popisu pracovní činnosti pod č. 3 této přílohy jsou mimo jiné uvedeny práce v oboru důlního měřičství. Tato charakteristika se totiž vztahuje jen ke zde vyjmenovaným zaměstnáním (horník-dělník a další). Stěžovatel sice rovněž vykonával práce v oboru důlního měřičství, nikoliv však z pozice těchto

zaměstnání. Bylo tedy možné přisvědčit právnímu hodnocení krajského soudu. Některé dílčí námitky stěžovatele sice podle Nejvyššího správního soudu byly oprávněné (kupř. námitky vytýkající absenci vzájemného hodnocení provedených důkazů či neobvyklost postupu soudu, který odročil jednání za účelem vyhlášení rozsudku, a poté vzdor tomu rozhodl v řízení pokračovat nařízením znaleckého posudku), nejednalo se však o taková pochybení, která by opodstatňovala zrušení napadeného rozsudku.

II.

Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti a jejím doplnění namítá, že správní soudy nesprávně posoudily právní otázku, zda jeho zaměstnání úsekového měřiče, resp. důlního měřiče, které vykonával v letech 1974 až 1987, je „vybraným povoláním v uranovém hornictví“, resp. zda mělo být zařazeno pod přílohu 2 nařízení č. 117/1988 Sb., která zahrnuje pod kategorií I.AA též zaměstnání „horník-dělník“ s popisem činnosti „práce v oboru důlního měřictví, větrání a geologie“, nebo pod jeho přílohu 3, která stanoví vybraná zaměstnání vedoucích pracovníků kategorie I.A „vedoucí útvaru důlního měřiče“, „hlavní měřič“ a „vedoucí (samostatný) důlní měřič“ s popisem činnosti „organizace, řízení a kontrola důlně měřických, geologických, geofyzikálních a hydrogeologických prací“ a „koordinace, řízení a kontrola důlně měřických prací“. Podle stěžovatele lze jeho někdejší zaměstnání přesvědčivě zařadit právě pod prvně zmíněnou kategorii. V této souvislosti upozorňuje, že měřič úseku vykonával veškerou práci v oboru důlního měřictví v dole společně s figurantem a ze 70 % společné pracovní doby byly tyto jejich práce dokonce totožné (přesuny, přípravné práce a délková měření). Rozdílné zařazení obou profesí je tak projevem diskriminace, jejíž příčinou je stěžovatelova příslušnost k jiné skupině pracujících, a to navzdory tomu, že společně vykonávali na témže místě a v témže časovém úseku stejnou práci. Úsekový měřič mohl udílet pouze omezené pokyny svému figurantovi ve smyslu „přines, podrž, dojdí“, v důsledku čehož v jeho případě nelze hovořit o jakékoliv jeho nadřazenosti ve smyslu pracovněprávním či jeho vedoucí funkci. Oba byli společně na nejnižším stupni organizační struktury důlních měřičů a oba podléhali vyššímu stupni řízení.

11. Pouhá skutečnost, že pracovní pozice stěžovatele obsahovala určitý způsob řízení či koordinaci jiných osob (ve skutečnosti pouze figuranta, a i to jen omezeně), ještě neopodstatňovala její zařazení pod přílohu 3 nařízení č. 117/1988 Sb. Především nelze klást na roveň význam koordinace v popisu práce úsekového měřiče, jenž byl nastíněn výše, a vedoucího měřiče, který na úrovni důlního závodu uváděl činnosti měřického oddělení do souladu se všemi ostatními činnostmi dalších technických a správních oddělení a výrobních provozů, a vytvářel tak optimální podmínky pro jejich vzájemnou spolupráci. Nakonec i příloha 2 téhož nařízení zahrnovala profese, které měly explicitně ve svém popisu řídicí a organizační úlohy [revírník, mistr strojní údržby a elektroúdržby v dole, vedoucí úseku a provozní inženýr (úseku)]. Tyto vybrané profese kategorie I.AA měly s profesí měřiče úseku více společného, než jen některá slova v popisu činnosti. Jednalo se zejména o příslušnost ke skupině technickohospodářských pracovníků a místo výkonu v důlním úseku. Zařazení do kategorie I.AA by se rovněž nemělo odvíjet od dělení zaměstnání na dělnické nebo technickohospodářské, tedy od statusu pracovníka. Práce v oboru důlního měřičství je především společná odborně-technická záležitost dvou na sobě závislých pracovníků, a tudíž ji nelze pro účely zařazování do pracovních kategorií dělit na dva zcela odlišné druhy prací z důvodu rozdílné statutární příslušnosti v této dvojici pracovníků (tj. úsekový měřič a figurant). Při zařazení do kategorie I.AA nebo I.A je třeba vycházet

z toho, v jakém prostředí se zaměstnanec pohyboval a jakou práci ve skutečnosti prováděl. Důvod zvýhodnění totiž spočíval v tom, že prostředí, ve kterém musel trávit podstatnou část pracovní doby, bylo životu nebezpečné s možností projevu závažných chorob. Stupeň řízení byl naopak nepodstatný. Od uvedených profesí, které lze podřadit pod § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 5. 1992, je pak třeba odlišit pracovní pozice, které byly vykonávány podle § 15 odst. 2 téhož zákona a vycházely z činností podřízených dělníku, kteří pracovali pod povrchem; mezi tyto pozice patřili právě vybraní vedoucí měřiči.

12. Na rozdíl od zrušeného nařízení vlády č. 74/1982 Sb., u něhož byl uplatňován princip zařazení jen podle čísla a názvu profese (a kde profese důlního měřiče chybí), upřednostňují § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., dále příloha 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. a příslušný resortní seznam obsažený ve výnosu Federálního ministerstva paliv a energetiky č. 5/1988 o změně a doplnění výnosu č. 6/1978, kterým se vydává resortní seznam zaměstnání zařazených pro účely důchodového zabezpečení do I. a II. pracovní kategorie, princip zařazení podle popisu pracovní činnosti (srov. § 18 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb.). Stěžovatel proto neshledává žádný důvod, pro který by zrovna název jeho profese měl zakládat méně práv, než náleží jeho kolegům (pomocníkům důlního měřiče – figurantům), kteří dělali zcela shodnou práci, dokonce ještě méně odpovědnou a mají tak výhodu plynoucí z formálního zařazení jejich profese do „dělnické“ kategorie. Rozumné vysvětlení postrádá zařazení stěžovatele i z toho hlediska, že v období od 1. 1. 1969 do 31. 12. 1978 měli pracovníci na pozicích geolog úseku nebo geofyzik úseku, tedy technickohospodářští pracovníci ze stejného oboru, srovnatelnou dobu zaměstnání hodnocenu jako kategorie I.AA. Z těchto důvodů se stěžovatel cítí být diskriminován. Má za to, že předmětným výkladem bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, jakož i zásada rovnosti obsažená v čl. 1 Listiny.

13. Ústavní stížnost byla doplněna podáním ze dne 10. 10. 2014, v němž stěžovatel uvedl, že přiznání nebo nepřiznání hornické důchodové kategorie I.AA by se mělo řídit podmínkami § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., které mají povahu objektivních technických parametrů nezávislých na vůli zaměstnavatele či kohokoliv jiného. Hodnocení kategorií ve smyslu tohoto ustanovení by tak mělo vycházet především z matematických výpočtů počtu odpracovaných směn, které se stanoví z dokumentů osobní evidence, dokládajících skutečný průběh fárání a doby strávené v podzemí každého jednotlivého zaměstnance, a nikoliv z vyjádření tehdejšího zaměstnavatele odvolávajícího se na závěry jakési „pamětní komise“. Až poté, co bude postaveno najisto, zda osoba splňuje uvedené podmínky, by ve druhém kroku mělo následovat zkoumání, zdali se konkrétní zaměstnání kategorie I.AA nachází ve skupině vybraných zaměstnání podle přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., anebo ve skupině nevybraných (zbylých), přesto stále platně zařazených ve skupině zaměstnání se stálým pracovištěm v podzemí jako I.AA. Ze skutečnosti, že zaměstnání stěžovatele nebylo uvedeno ve zmíněné příloze, tedy nelze dovozovat jeho zařazení do kategorie I.A, nýbrž mělo být z důvodu splnění podmínek uvedených v § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb. potvrzeno v kategorii I.AA nevybraných zaměstnání s výhodou vyplývající z § 76a zákona o důchodovém pojištění. Vzhledem k tomu, že správní soudy zaměstnání stěžovatele nesprávně nepřiznaly kategorii I.AA, se dnes jeho důchod pohybuje na úrovni zaměstnance, který nikdy nepracoval v podzemí uranových dolů, což stěžovatel nepovažuje za spravedlivé.

Průběh řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud si pro účely řízení o ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 42 Ad 55/2010 a spis vedený u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 4 Ads 22/2012. Současně vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníci řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

15. Nejvyšší správní soud i Krajský soud v Praze ve svých vyjádřeních z 1. a 27. 8. 2014 odkázaly na obsah napadených rozhodnutí. Česká správa sociálního zabezpečení se k ústavní stížnosti nevyjádřila. Vyjádření soudů byla zaslána stěžovateli, který na ně reagoval sdělením ze dne 13. 11. 2014, že neshledává důvod pro další doplnění své argumentace.

16. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Vlastní posouzení

17. Ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i další zákonem stanovené formální náležitosti; zároveň je důvodná.

18. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Jejich ochrana je jediným důvodem, který otevírá prostor pro jeho zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Sám naopak není další přezkumnou instancí v soustavě obecných soudů, pročež není oprávněn k takovému zásahu toliko z důvodu jejich případného pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti.

19. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje rovněž povinnost soudů rozhodnout ve věci způsobem, který bude odpovídat určitým procesním standardům vztahujícím se k zjišťování skutkového stavu a jeho následnému právnímu hodnocení. V tomto ohledu má stěžejní význam především požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí [z poslední doby srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 1834/10 ze dne 22. 11. 2010 (N 231/59 SbNU 357), nález sp. zn. IV. ÚS 3441/11 ze dne 27. 3. 2011 (N 61/64 SbNU 723) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1404/11 ze dne 29. 4. 2014], jakož i související zákaz svévolné aplikace norem podústavního práva, tedy aplikace, jíž schází smysluplné odůvodnění [např. nález ze dne 10. října 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85) nebo nález ze dne 7. března 2012 sp. zn. I. ÚS 3523/11 (N 48/64 SbNU 599)]. Soudem učiněné právní závěry musí odpovídat obecně akceptovaným výkladovým pravidlům a být založeny na skutkových zjištěních majících oporu v provedeném dokazování. K porušení tohoto práva může samozřejmě dojít pouze takovým rozhodnutím, v jehož případě by vybočení z těchto požadavků bylo způsobitelné zpochybnit jeho věcnou správnost, nebo založit jeho nepřezkoumatelnost. Zrušení tohoto rozhodnutí jen za účelem odstranění určitého pochybení by naopak postrádalo

smysl, jestliže by s ohledem na jeho zbylý obsah bylo zřejmé, že v dalším řízení nepřichází v úvahu jiná varianta rozhodnutí ve věci samé.

20. Posouzení otázky, zda stěžovateli vznikl nárok na mimořádný hornický důchod podle nařízení vlády č. 557/1990 Sb., závisí na tom, zda jeho zaměstnání na pozici úsekového, resp. důlního měřiče, které vykonával v letech 1974 až 1987, lze považovat za vybrané zaměstnání ve smyslu § 1 odst. 2 tohoto nařízení, tedy za některé ze zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech uvedených pod č. 1 až 7 a 11 v příloze 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. Jen v takovém případě by totiž byla splněna podmínka vzniku nároku podle § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 557/1990 Sb., aby byl žadatel zaměstnán nejméně 10 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví v uranových dolech.

21. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1415/10, kterým byla k ústavní stížnosti stěžovatele zrušena původně vydaná soudní rozhodnutí v dané věci, Ústavní soud konstatoval, že se správní soudy nezabývaly charakterem stěžovatelem skutečně vykonávané práce v podzemí ve vztahu k příslušným předpisům sociálního zabezpečení. Výsledky jejich tehdejšího dokazování přitom neumožňovaly nahlížet na jeho pozici úsekového, resp. důlního měřiče jako na „vedoucího (samostatného) důlního měřiče“ podle č. 5 přílohy 3 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., když zaměstnání vyjmenovaná v této příloze zahrnovala činnosti spíše řídicího a organizačního charakteru, o které v případě stěžovatele nešlo.

22. Uvedené závěry vedly správní soudy k tomu, že v navazujícím řízení provedly další dokazování, které mělo umožnit adekvátně posoudit obsah pracovní činnosti stěžovatele v příslušném období. Své skutkové závěry, které měly být posléze právně kvalifikovány z hlediska kategorií uvedených v příloze 2 nebo 3 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., tak nově založily na vyjádření jeho zaměstnavatele, svědeckých výpovědích někdejších zaměstnanců na stejných či srovnatelných pracovních pozicích a znaleckém posudku. Z napadených rozsudků se podává, že náplní práce stěžovatele byly důlně měřičské práce na přidělovaném důlním úseku, přičemž šlo částečně o práci fyzickou, současně však technickohospodářskou. Jako důlní měřič odpovídal za prováděné měřičské práce v dole, vytyčoval a následně kontroloval dodržení směru ražených důlních děl, zaměřoval zarážky dobývek, komínů a pomocných důlních děl, kontroloval dodržování rozměrů ochranných piliřů, celíků, provádění řádné měsíční odebrky, případně mimořádné odebrky, a to jako podklad pro důlně měřičskou dokumentaci a pro výpočet objemu vyrubané horniny. Na povrchu v důlně měřičské kanceláři provedená měření vyhodnocoval a výsledky zakresloval do základní důlní mapy. Svou funkci vykonával v převážné většině v podzemí a v menším rozsahu na povrchu. Podle znalce vykonával na povrchu přibližně 30 % fondu pracovní doby, což potvrdily i výpovědi některých svědků. V podzemí dolu důlní měřič pracoval se složitými přístroji.

23. Zařazení takto popsané činnosti pod některou z kategorií zaměstnání podle přílohy 2 nebo 3 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., je již otázkou právní. Nejvyšší správní soud se nevyjádřil, zda činnost stěžovatele jako technickohospodářského pracovníka hlubinných dolů byla vykonávána soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně na pracovištích v podzemí hlubinných dolů, což by znamenalo, že měla být podle § 15 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení zařazena do I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech [§ 14 odst. 2 písm. a) tohoto zákona]. Vzhledem k tomu, že zaměstnání úsekového, resp. důlního měřiče nebylo uvedeno pod č. 1 až 7 a 11 přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., totiž považoval jakýkoliv závěr

v tomto směru za nadbytečný. Podle jeho názoru nešlo o vybrané zaměstnání, s nímž spojuje tento nárok nařízení vlády č. 557/1990 Sb. Nejvyšší správní soud sice uznal, že v popisu kategorie „horník-dělník, vrtný dělník, vzorkař, dělník v geologickém přezkumu či karotážník“ byly i „práce v oboru důlního měřičství“, stěžovatel je ovšem nevykonával z pozice horníka-dělníka či dělníka v geologickém průzkumu, nýbrž z pozice technickohospodářského pracovníka. Jeho práce měla být především odborná a převažovaly u ní práce kontrolní, řídicí a další práce technickoadministrativního charakteru.

24. Ústavní soud se v rámci přezkumu napadených rozhodnutí zaměřil právě na posledně uvedené právní závěry, jež byly rozhodující pro výsledek řízení. Předně je třeba uvést, že nařízení vlády č. 557/1990 Sb. bylo vydáno na základě ustanovení § 176 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném do 31. 7. 1991, které zmocňovalo federální vládu, aby nařídila, za jakých podmínek a v jaké výši se poskytuje při zaměstnání starobní důchod a vdovský důchod [písm. a)], a že občanům, kteří vykonávali mimořádně obtížná a riziková zaměstnání, náleží starobní důchod ze zaměstnání I. pracovní kategorie, i když nesplňují podmínky stanovené uvedeným zákonem [písm. b)]. Vláda rozhodla předmětným nařízením o přiznání starobního důchodu osobám, které vykonávaly vybraná zaměstnání v hornictví, a to konkrétně ta, jež bylo možné podřadit pod č. 1 až 7 a 11 přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. Toto nařízení stanovilo v předmětné příloze na základě zmocnění podle § 17 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. okruhy zaměstnání, jež spadají do I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (§ 1 odst. 2 tohoto nařízení). Tato pracovní kategorie byla přitom vymezena v již zmíněných § 14 odst. 2 písm. a) a § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb.

25. Z ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., vyplývá, že mezi zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech patřila i zaměstnání technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů, avšak pouze za předpokladu, že byla vykonávána soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně na pracovištích v podzemí hlubinných dolů. Byl-li přitom tento předpoklad splněn v případě úsekového, resp. důlního měřiče, pak muselo být možné i podřazení tohoto zaměstnání pod některý z okruhů zaměstnání této kategorie podle přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. Tyto okruhy měly totiž zahrnovat všechna zaměstnání splňující podmínku uvedenou v § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb. Jiná koncepce příslušné přílohy nařízení by neodpovídala jejímu hlavnímu účelu, jímž bylo sjednocení a zjednodušení aplikace tohoto zákona tím, že dojde k bližší specifikaci těchto zaměstnání.

26. Pro posouzení nároku stěžovatele bylo naopak nerozhodné, že nařízení vlády č. 117/1988 Sb. výslovně zařadilo do své přílohy 3 zaměstnání „vedoucího (samostatného) důlního měřiče“. Tato příloha totiž plnila zcela jinou funkci, jež spočívala v tom, že vymezovala seznam zaměstnání vybraných vedoucích technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů a geologického přezkumu prováděného hornickým způsobem a vedoucích technických pracovníků státní báňské správy ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., tedy kategorií, v jejímž případě bylo její zařazení do I. pracovní kategorie (nikoliv do I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech) závislé na splnění jiných podmínek. V případě těchto pracovníků nelze mluvit o stálém pracovišti pod zemí v hlubinných dolech. Zákonodárce přesto považoval za účelné zohlednit, že i oni se při plnění svých úkolů zdržují v této oblasti, v důsledku čehož jsou rovněž vystaveni

obdobným negativním důsledkům pro zdraví jako zaměstnanci pracující převážně v dolech. U těchto pozicí zákon přirozeně nepředpokládá, že by jejich vykonavatelé museli v podzemí hlubinných dolů pracovat soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně. Kdyby tomu tak bylo, pak by v případě zaměstnání technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů došlo k jejich zařazení do I. pracovní kategorie již na základě § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb. a zvláštní právní úprava by vůbec nebyla nezbytná.

27. Provedený výklad podle názoru Ústavního soudu opodstatňuje závěr, že pro zařazení zaměstnání důlního měřiče pod některý z okruhů zaměstnání podle přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. bylo rozhodující, zda bylo vykonáváno soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně na pracovištích v podzemí hlubinných dolů. Správní soudy proto pochybily, jestliže se ve svých úvahách touto podmínkou odmítly zabývat, a soustředily se v podstatě jen na slovní vymezení jednotlivých okruhů zaměstnání, jež však s ohledem na výše uvedené nebylo lze považovat za taxativní výčet těchto zaměstnání. Pod jednotlivé okruhy muselo být možné zařadit případně i jiná zaměstnání, byť tato v jejich názvu nebyla výslovně zmíněna. V případě zaměstnání stěžovatele tak přicházelo v úvahu jeho podřazení pod kategorii uvedenou pod č. 3 přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., tedy „horník-dělník, vrtný dělník, vzorkař, dělník v geologickém průzkumu, karotážník“.

28. Dalšího pochybení se pak správní soudy dopustily tím, že za určující kritérium pro podřazení zaměstnání stěžovatele pod některý z okruhů zaměstnání podle přílohy 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb. považovaly to, zda jde o profesi dělnickou nebo odbornou či technickohospodářskou. Jak již bylo uvedeno, toto kritérium nemělo význam pro zařazení určitého zaměstnání do uvedené přílohy, ani se od něj neodvíjelo vzájemné odlišení okruhů zaměstnání, jež byly obsaženy v přílohách 2 a 3. Ostatně účel přílohy 2 nikterak nevyklučoval, aby v ní byly obsaženy i zaměstnání odborná či technickohospodářská. Podstatné bylo pouze to, zda byly vykonávány soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně na pracovištích v podzemí hlubinných dolů. Pakliže se v příloze 3 objevuje kategorie „vedoucího (samostatného) důlního měřiče“, je tím míněna pozice, u níž se s ohledem na náplň práce, v jejímž rámci převládají právě práce kontrolní, řídicí a další práce technickoadministrativního charakteru, nepředpokládá, že bude výše uvedená podmínka splněna. To však není případ zaměstnání úsekového, resp. důlního měřiče, jak ji na základě dokazování obsahově vymezily právě správní soudy. Nic na tom nemění ani závěr znalce, který přes jím podanou charakteristiku tohoto zaměstnání podřadil činnost stěžovatele právě pod posledně uvedenou kategorii. Tímto hodnocením, které mělo povahu právního závěru, nebyly soudy vázány, a znalec k němu nebyl povolán.

29. Uvedené nedostatky argumentace obsažené v napadených rozhodnutích vedou Ústavní soud opětovně k závěru, že správní soudy postupovaly v dané věci přepjatě formalisticky. Tentokrát se sice zabývaly charakterem jím skutečně vykonávané pracovní činnosti, při jejím podřazení pod příslušné právní předpisy upravující nárok na mimořádný hornický důchod však vůbec nevzaly v potaz koncepci a účel jednotlivých příloh nařízení vlády č. 117/1988 Sb., plynoucí z § 17 odst. 1 ve spojení s § 15 odst. 2 a 3 zákona č. 100/1988 Sb. Posouzení účelu obou příloh bylo přitom nezbytným předpokladem pro jejich správnou aplikaci, neboť právě od něho záviselo, zda a pod jakou z kategorií uvedenou v těchto přílohách lze podřadit zaměstnání důlního měřiče. Správní soudy ve svém odůvodnění tento aspekt zcela pominuly a místo toho své úvahy založily na rozlišení, zda v případě tohoto zaměstnání převáží jeho dělnický nebo

odborný či technickohospodářský charakter, pro které však právní předpisy dopadající na projednávanou věc neposkytovaly žádnou oporu. Rozhodující byla, jak již bylo opakovaně uvedeno, doba strávená v podzemí. V pouhé skutečnosti, že některá zaměstnání, jež splňovala tuto podmínku, byla více a jiná méně odborná nebo kvalifikovaná (což lze znázornit právě na příkladu úsekového, resp. důlního měřiče a jeho figuranta), nakonec ani nelze nalézt žádný rozumný důvod pro odlišné zacházení.

30. Ze všech těchto důvodů lze konstatovat, že správní soudy se ve věci stěžovatele dopustily svévolné aplikace podústavního práva, jež neměla za následek jen nesprávné posouzení splnění podmínky doby zaměstnání podle § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 557/1990 Sb., ale též porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl jeho ústavní stížnosti a tato rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. V dalším řízení bude povinností správních soudů zohlednit závazný právní názor vyslovený v tomto nálezu.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 15. září 2015

Jan Musil
předseda senátu