

# Kauza hornické důchody v reformě z roku 2016, odůvodněnost zvláštního důchodového věku\*

Miners' Old-age Pensions in the Reform of 2016; Reasonableness of the Lowered Miners Retirement Age

Martin Štefko\*\*

## Abstrakt

*Zatím poslední reforma hornických důchodů provedená v roce 2016 představuje progresivní krok zákonodárce, jenž se pokouší narovnat nespravedlnost spočívající v nižším věku dožití horníků a vyšší nebezpečnosti jejich povolání. Jde o zkratování nižšího důchodového věku o 7 let (v kombinaci s předčasným důchodem až o 10 let) a v podstatě paušální výše starobního důchodu. Toto nové „hornické důchodové pojištění“ je ovšem finančně náročnější a zatěžuje deficitní veřejné důchodové pojištění. Cílem tohoto článku je analyzovat právní argumentaci pro nižší důchodový věk zavedený předmětnou novelou a na základě této argumentace přispět k otevření diskuze ohledně možnosti nabrát ve veřejném důchodovém pojištění alespoň částečně princip zásluhovosti pozitivními opatřeními ve prospěch vybraných pojištěnců s cílem zabránit tomu, aby nižší příjmové skupiny pobíraly nižší starobní důchody.*

## Klíčová slova

*Starobní důchod; horník; diskriminace z důvodu věku; solidarita.*

## Abstract

*This Article deals with reform of early miners' old age pensions that occurred in 2016 (miners can retire up to 7 (in some cases even 10) years before standard retirement age and their amounts are above standards compared to other insureds). The government impaired public benefits-defined pay-as-you-go pension insurance on behalf of narrow occupationally and aged defined group of insureds. The article analyses not only reforms' justification both official and informal, but proclaimed by decision holders but considers the collision of principle of something for something (deservingness) and affirmative actions to low-paid and hard-working insureds that are intended to stop preservation of in-work discrimination even in after-retirement life.*

## Keywords

*Old-Age Pension; Miner; Age Discrimination; Solidarity.*

\* Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytnuté v rámci programu id. č. 17–26629S „Taking age discrimination seriously“. V obraně před očekávanými a již proběhlými kritikami vážnosti hornického povolání autor podotýká, že oba jeho dědové byli horníci a že sám pochází z Ostravy. Sám ovšem horníkem není a nikdy ani nebyl, přesto si tohoto povolání váží (oba autorovi dědečkové do dolů „fárali“ a na následky tohoto povolání též zemřeli).

\*\* Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Labor Law and Social Security Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: [stefkom@prf.cuni.cz](mailto:stefkom@prf.cuni.cz) / ORCID: 0000-0003-1060-6682

## Úvod

Novela zákona o důchodovém pojištění provedená zákonem č. 213/2016 Sb.<sup>1</sup> (dále „Reforma 2016“) má velmi nesolidární, současně též ale progresivní obsah. To bylo možno vidět již na přípravných pracích i v následném legislativním procesu. Málo návrhů právních předpisů se úspěšně prosadilo přes námitku neústavnosti Nejvyššího správního soudu,<sup>2</sup> námitku nesystematičnosti vznesenou Ministerstvem financí ČR,<sup>3</sup> přes zásadní připomínky Úřadu vlády ČR<sup>4</sup> i nedoporučení ze strany Legislativní rady vlády.<sup>5</sup> Jen doslova pár úspěšných legislativních návrhů mělo de facto negativní stanovisko ze strany „vlastního“ připomínkového místa (v našem případě ČMKOS sdružující odborový svaz, jenž si tuto úpravu vynutil),<sup>6</sup> či bylo deklasováno negativním stanoviskem, byť ústně vyjádřeným, zástupcem samotného předkladatele, tj. Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.<sup>7</sup>

Reforma 2016 všechny tyto překážky překonala a nabyla nejen platnosti, ale též účinnosti (oddíl druhý tohoto článku).<sup>8</sup> Z velké části pro existující tradici výjimek v důchodovém zabezpečení a posléze též důchodovém pojištění (oddíl první). I když její prosazení bylo naposledy motivováno především uzavřením dolu Paskov, resp. neefektivní snahou dávkami důchodového pojištění snížit nezaměstnanost horníků,<sup>9</sup> obsahuje v sobě nepochybně potenciál větší, který by měl být hodnocen též na poli právní vědy. Konečný výsledek spočívající v prolomení principu rovnosti a solidarity v důchodovém pojištění pro úzkou statusově definovanou kategorii přináší potenciál narovnání sociální nespravedlnosti,

1 Zákon ze dne 15. června 2016, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Autor tímto děkuje dr. Stránskému za cenné rady a připomínky k tomuto tématu.

2 HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertační práce. Praha: PF UK, 2016, s. 137.

3 Připomínky Ministerstva financí k nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, dopis č. j. 67952/2014/1401. V dopise se výslovně uvádí: „*Problémy spojené s nezaměstnaností určité skupiny horníků by neměly být důvodem pro obecné plošné opatření týkající se úpravy důchodového věku všech horníků v podzemí.*“

4 Dopis č. j. 14649/2014-MPR.

5 Zpráva ze 142. jednání Legislativní rady vlády ze dne 29. ledna 2015 [cit. 29. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-142-zasedani-lrv-dne-29-1-2015-126385>

6 Připomínky uplatněné v dopise č. j. ČMKOS-LR-165/2014/143/14. Dostupné z: <http://www.cmkos.cz/adresar>

7 P. Šimerka, náměstek pro legislativu MPSV ČR na jednání Legislativní rady vlády. Stenozáznam není však publikován, lze jej ovšem vyžádat na Úřadu vlády ČR. Doloženo stenozáznamem, resp. očitými svědky jednání Legislativní rady vlády.

8 Vzhledem k tomu, že předmětem výkladu je složitá část pojistné matematiky, byla z důvodu obtížnosti takového výkladu zvolen odlehčenější styl s jistou mírou zjednodušení.

9 Z hlediska systémového je nutno poukázat na to, že při neexistenci povinného penzionování nemůže snížený důchodový věk efektivně fungovat jako regulátor zaměstnanosti, na což upozorňovalo např. Ministerstvo financí ČR.

kdy výdělkově vyšší kategorie pojištěnců mají nejenom kvalitnější život, ale též vyšší dávky, které pobírají po delší časový úsek. Český zákonodárce poprvé v historii koncepčně nastavuje redistribuční mechanismus veřejného důchodového pojištění tak, že výdělkově slabší statusová skupina (a k tomu ještě z části cizích státních příslušníků) získává starobní důchod dříve a může jej pobírat po disproporčně delší dobu, než zbytek pojištěnců. Je otázkou, zda takovéto prolomení principu rovnosti je ovšem ústavně konformní alternativou (oddíl čtvrtý). Předeseíláme, že při hledání ústavního zdůvodnění odhlížíme od argumentu, že horníci dotčení Reformou 2016 si své povolání zvolili sami svobodným a dobrovolným volním rozhodnutím a mají si sami nést následky svého rozhodnutí.

## 1 Cesta k Reformě 2016

Zvýhodnění horníků u starobního důchodu spočívá ve dvou oblastech: ve snížení důchodového věku a ve změnách při výpočtu dávky. Obě zvláštnosti mají svůj původ v předlistopadové úpravě a jejich přežití do současnosti je výsledkem působení více faktorů. Pro pochopení tendence dějinného vývoje je nutno zmínit, že vůbec první z nároků na odchod do starobního důchodu ode dne dosažení 50 let věku byl upraven s účinností od 21. února 1969 pro pracovníky uranového průmyslu v mimořádných opatřeních ministrů práce a sociálních věcí ČSR a SSR vydaných na základě zákonného zmocnění uvedeného v ust. § 142 zákona č. 101/1964 Sb.<sup>10</sup> I z dalších legislativních opatření, jimiž lze doložit tradici řešení předčasného odchodu horníků z důvodu nemožnosti vykonávat své povolání, je možno jen heslovitě zmínit nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům. Cit. nařízení mělo původně reagovat na snížení nejvyšší přípustné expozice rozhodnutím hlavního hygienika ČR.<sup>11</sup> Již v souvislosti s aplikací tohoto zvláštního legislativního opatření se poměrně brzy vyvinula praxe, kdy ministr práce a sociálních věcí prostřednictvím institutu odstranění tvrdosti promíjel v konkrétních případech splnění některých podmínek pro mimořádný hornický starobní důchod.

Startovacím impulzem této praxe bylo zřejmě prioritně zvyšování důchodového věku. Zrušení pracovních kategorií zákonem č. 235/1992 Sb., na němž se dohodla politická reprezentace, bylo považováno za nepřiměřenou tvrdost pro relativně malý okruh zaměstnanců; pro ty pracovníky, kterým k dosažení důchodového věku podle předchozích předpisů, chyběla doba od jednoho do pěti let. Ke dni zrušení pracovních kategorií byl mužům, pracovníkům II. pracovní kategorie snížen důchodový věk o 2 roky (oproti obecnému důchodovému věku 60 let), a pracovníkům I. pracovní kategorie o pět let (zvláštní důchodový věk tak činil 55 let). Původně tak byl problém řešen prostřednictvím přechodných ustanovení,

<sup>10</sup> Jednalo se o provedení usnesení vlády ČSSR č. 465 ze dne 17. prosince 1968. Srov. *Zpravodaj Ministerstva práce a sociálních věcí ČSR*, Praha, 1969, roč. V., č. 4, s. 6–8.

<sup>11</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009, č. j. 4 Ads 157/2008-48 nebo rozsudek z téhož dne č. j. 4 Ads 187/2008-39.

kdy podle délky doby zaměstnání získané v příslušné privilegované pracovní kategorii byl důchodový věk zvýšen méně, než by odpovídalo obecné úpravě.<sup>12</sup> I tak byla ovšem přechodná opatření vedena záměrem minimalizovat rozdíly s cílem co nejdříve dosáhnout rovnosti v nakládání se všemi pojištěnci. Původně bylo stanoveno, že definitivnímu zrušení privilegovaných pracovních kategorií dojde i ve smyslu zmíněných přechodných opatření do konce roku 2016. Zákon č. 289/1997 Sb. tuto dobu následně o 2 roky prodloužil.

Následně se ovšem výjimky rozšiřovaly tak široce až se nakonec výjimky staly pravidlem a konstituovaly novodobou privilegovanou kategorii pojištěnců. K tomu ovšem mohlo či muselo dojít právě proto, že slibované koncepční řešení speciálním systémem hornického pojištění či zaměstnavatelského připojištění se stalo nereálné.<sup>13</sup> Za této situace se mimořádná opatření ukázala být nejen politicky nejschůdněji prosaditelná a zároveň i administrativně méně náročná než transformace na zcela nový (zvláštní) systém<sup>14</sup>

Tlak Odborového svazu pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu je v duchu této mnohaleté neformální tradice jednoduše pochopitelný. Odbory udělaly to, co dělaly vždy.<sup>15</sup> Pod vlivem situace v OKD, a. s. (hrozba uzavření dolu Paskov)<sup>16</sup> bylo nakonec bez důkladné analýzy právní úpravy přijato nařízení č. 363/2009 Sb., které umožnilo vztáhnout dosud existující výhody na větší okruh horníků. I když cílem těchto výjimek bylo prioritně postihnout pojištěnce, kteří započali s výkonem činnosti v době existence pracovních kategorií, k doplnění potřebného počtu směn již díky těmto výjimkám mohlo dojít až do 31. 12. 2008. To ve svém důsledku znamená faktické prodloužení existence pracovních kategorií a tím pádem dřívějších odchodů do důchodu, neboť celá doba potřebná pro zahrnutí do přechodných opatření mohla být získána až po zrušení pracovních kategorií.<sup>17</sup> Definitivní průlom do snahy odbourat preferované kategorie

12 Podrobnější přepočty např. ŠVEHLÁKOVÁ, S. *Zryhlostněná kategorie pojištěnců v systému DP – hornické důchody*. Závěrečná práce. Praha: PF UK, 2016, s. 11.

13 Srov. pí. H. Lagová, poslankyně a její vystoupení k zákonu o důchodovém pojištění dne 29. 6. 1995 [cit. 2. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/032schuz/s032055.htm#r14>

14 HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertační práce. Praha: PF UK, 2016, s. 109.

15 K tomu srov. kupř. vyjádření ekonomicko-personálního ředitele OKD ze dne 15. května 2015: „... *Horníci v naší zemi se můžou cítit v porovnání se svými kolegy v zahraničí znevýhodnění. Jako by si stát jejich práce nevážil.*“ In: SÍBRT, Marek. Jurášek: na změně v důchodech dále pracujeme. Jednání jsou náročná. *Horník* [online]. 2015, roč. 45, č. 18, s. 4 [cit. 28. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.ihornik.cz/archiv/hornik-2015-18.pdf>

16 Přípomínky Ministerstva financí v přípisě č. j. MF-67951/2014/1401. Dostupné na portále ODOK z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=KORN9PHL95GP&tab=remarks](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN9PHL95GP&tab=remarks)

17 Na rozdíl od pojištěnců, kterým k získání potřebné doby pojištění ovšem scházely období od jednoho do pěti let (a kterým byl důchodový věk stanoven na 55 let a 6 měsíců), u ostatních pojištěnců již byl důchodový věk snížen jen o pět let oproti obecnému důchodovému věku dle ust. § 32 zákona o důchodovém pojištění. Separátní problém pak je zrušení povinné evidence odpracovaných směn. Více k tomu ŠVEHLÁKOVÁ, Sylva. *Zryhlostněná kategorie pojištěnců v systému DP – hornické důchody*. Praha: PF UK, 2016, s. 13 a 14, práce nebyla publikována.

zaměstnání pak znamená nařízení vlády č. 69/2015 Sb., kterým bylo umožněno získat potřebnou dobu i po roce 2008.<sup>18</sup>

## 2 Tvorba a schvalování Reformy 2016

Jednání Odborového svazu pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu o sociálních důsledcích útlumu těžby byla nakonec neefektivněji vedena s bývalým předsedou vlády Ing. Jiřím Rusnokem v listopadu 2013.<sup>19</sup> Ten uložil ministru práce a sociálních věcí úkol připravit návrh legislativy umožňující horníkům zaměstnaným se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech dřívější odchod do starobního důchodu.<sup>20</sup>

První návrh Reformy 2016 ctíl dočasnost narušení rovnosti, zachování nároků na snížení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu bylo limitováno 31. prosincem 2018. Pro připomínky neústavnosti byly po dalším jednání s Odborovým svazem pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu předloženy dva jiné návrhy, tentokrát již přímo vedeny myšlenkou, že důchodový věk horníků musí být nižší o pět let, aniž by se ovšem jednalo o dočasná opatření.<sup>21</sup>

Novely byly předloženy Legislativní radě vlády, která ovšem na 142. jednání přerušila se závěrem, že se jedná de facto o obnovení pracovních kategorií z minulého režimu.<sup>22</sup> Nakonec prošla pouze novela vydaná jako nařízení vlády č. 69/2015 Sb., jež ctíla dočasnost hornických preferencí v důchodovém pojištění. Návrh novely zákona o důchodovém pojištění byl opakovaně předkládán na jednání vlády, až nakonec došlo k jeho schválení dne 9. listopadu 2015.<sup>23</sup> Pro nižší důchodový věk bylo argumentováno zahraničními příklady, které ovšem též prokázaly odklon od řešení specifík hornického povolání v jednotném veřejnoprávním důchodovém pojištění. Dalšími argumenty byl nižší věk dožití a rizika spojená s výkonem práce.

<sup>18</sup> V důvodové zprávě k Reformě 2016 je výslovně uvedeno: „*Podnětem k přípravě návrhu zákona byly požadavky Odborového svazu pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu (dále jen „OS PHGN“). V říjnu 2013 se OS PHGN obrátil na předsedu vlády Ing. Jiřího Rusnoka s požadavkem, aby byly řešeny dopady nepřiznivých pracovních podmínek horníků, a to tak, aby byla mimo jiné přijata legislativní úprava, která by umožnila horníkům dřívější odchod do starobního důchodu oproti stávající právní úpravě.*“ Důvodová zpráva, část 1.2, tisk 654. *Poslanecká sněmovna ČR* [online].

<sup>19</sup> Jedná se zvláštní situaci, kdy předseda úřednické vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR prosazuje myšlenku, která kupodivu přežila změnu vlády i ministra práce a sociálních věcí.

<sup>20</sup> HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertace. Praha: PF UK, 2016, s. 137.

<sup>21</sup> První byl návrh na změnu zákona č. 155/1995 Sb. Druhý návrh měl novelizovat nařízení vlády č. 363/2009 Sb.

<sup>22</sup> *Tisková zpráva „Výsledky 142. zasedání LRV dne 29. 1. 2015“* [online]. Praha: Vláda České republiky, 2009-2016. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-142—zasedani-lrv-dne-29—1—2015-126385>. O jednání veden směřovaný rozhovor s vybranými členy Legislativní rady vlády.

<sup>23</sup> HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertace. Praha: PF UK, 2016, s. 138.

Při konstrukci podmínek nároku se vycházelo z dosavadní právní úpravy uvedené v nařízení vlády č. 363/2009 Sb. Preferované řešení na dobu neurčitou bylo ovšem nakonec přeci jen změněno. Ust. § 37 b odst. 1 zákona o důchodovém pojištění stanoví v návěť a v písm. a) následující: „*Ustanovení tohoto dílu se vztahují na pojištěnce, kteří před 1. říjnem 2016 začali vykonávat zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (dále jen „zaměstnání v hlubinném hornictví“)*“.<sup>24</sup> Zvýhodnění jsou horníci, kteří začali vykonávat zaměstnání v hlubinném hornictví před říjnem 2016 a odpracovali celkem aspoň

- 3 300 směn,
- jde-li o zaměstnání v hlubinném hornictví v uranových dolech, 2 200 směn,
- 3 081 směn, pokud zaměstnání v hlubinném hornictví skončilo z důvodu dosažení nejvyšší přípustné expozice, popřípadě, jde-li o zaměstnání v hlubinném hornictví v uranových dolech, 1 981 směn, pokud toto zaměstnání skončilo z důvodu dosažení nejvyšší přípustné expozice.<sup>25</sup>

Tito horníci mají nárok na snížení důchodového věku. Navrhovaných pět let bylo díky poslaneckému pozměňovacímu návrhu Romana Sklenáka zvýšeno v Reformě 2016 na sedm let. Dle ust. § 37c odst. 1 zákona o důchodovém pojištění důchodový věk horníka se stanoví tak, že od důchodového věku stanoveného podle § 32 se odečte 7 let; při stanovení důchodového věku tohoto pojištěnce se u žen postupuje stejně jako u mužů stejného data narození.

## 2.1 Zvýhodnění výše starobních důchodu horníků

Pokud se jedná o výši hornických důchodů, pak je nutno konstatovat, že i zde Reforma 2016 pouze navázala na již existující praxi. Z celé řady podpůrných opatření lze zmínit situaci kolem novely zákona o důchodovém pojištění č. 188/2001 Sb. Cit. novelou došlo ke zvýšení pouze mimořádných (tj. některých) hornických důchodů, negativní ohlas však nakonec donutil vládu formou odstranění tvrdosti zákona toto omezení podstatně zeslabit, a to v masových akcích odstraněním tvrdosti realizovaných v letech 2004, 2005 a 2008.<sup>26</sup> Ještě významnější byla ovšem novela provedená zákonem č. 264/2006 Sb., který v podstatě zavedl jednotnou dávku pro velmi široký okruh beneficentů. Jak vypočetla S. Švehláková, díky této novele je poskytována stejná dávka „hornickým“ pojištěncům, jejichž výpočtový základ se nachází v neuvěřitelném rozmezí od 8 720 Kč

<sup>24</sup> Čl. I bod 2 zákon č. 213/2016 Sb.

<sup>25</sup> Směnou v zaměstnání v hlubinném hornictví za dobu po 31. prosinci 1992 se rozumí taková směna, v níž pojištěnec vykonával zaměstnání v hlubinném hornictví po převážnou část pod zemí. Počet směn v zaměstnání v hlubinném hornictví za dobu před 1. lednem 1993 se zjistí dle ust. § 37 b odst. 2 zákona o důchodovém pojištění tak, že počet kalendářních dnů zaměstnání v hlubinném hornictví, které bylo podle právních předpisů účinných před tímto dnem zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let, se vynásobí koeficientem 0,6 a zaokrouhlí směrem nahoru.

<sup>26</sup> Srov. Příkaz ministra práce a sociálních věcí č. 27/2003, příkaz není veřejně dostupný.

do 22690 Kč.<sup>27</sup> Dalším opatřením bylo nařízení č. 363/2009 Sb., kterým došlo ke zvýšení hornických důchodů dvojnásobem. Jednak šlo o zvýšení důchodu o všechny valorizace přiznané od roku 1996, jednak tím, že došlo i zpětně ke snížení důchodového věku, došlo ke zvýšení důchodu díky zhodnocení doby pojištění dle ust. § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, tedy za každých 90 odpracovaných kalendářních dní o 1,5 % procentní výměry. Nařízení vlády č. 69/2015 Sb., a definitivně pak Reforma 2016, odbouraly zbývající náznaky zrušení pracovních kategorií a definitivně otevřely možnost přístupu ke zvýhodněným hornickým důchodům všem horníkům (bez ohledu na státní příslušnost), kteří konali tuto činnost před 1. říjnem 2016.

### 3 Ústavnost výlučné výhodnější úpravy hornických důchodů v Reformě 2016

Sám předkladatel Reformy 2016 cítil po řadě zásadních připomínek potřebu se vypořádat s problematikou rovnosti v judikatuře Ústavního soudu ČR. Zákonodárce využil argumentace Ústavního soudu k tzv. stavovské invaliditě,<sup>28</sup> kde se identifikoval s větou: „*Tato skupina pojištěnců se objektivně vyděluje z celého souboru pojištěnců tím, že její příslušníci vykonávali po stanovenou dobu fyzicky i psychicky mimořádně namáhavou, rizikovou a náročnou práci, často v extrémním pracovním prostředí.*“<sup>29</sup>

Relevantní právní názor Ústavního soudu, který se týkal míry promítnutí zásady zásluhovosti do veřejného důchodového pojištění vyjádřil soud prostřednictvím principu proporcionality.<sup>30</sup> Zákonodárce ve zdůvodnění Reformy 2016 rovněž vycházel z testu proporcionality. Sám Ústavní soud nicméně následně v judikatuře vesměs aplikoval na sociální práva test racionality, nikoliv test proporcionality.<sup>31</sup> Ten by přicházel v úvahu pouze v případě dotčení samotného jádra sociálního práva. Aplikace testu racionality v analogickém případě sp. zn. PL. ÚS 51/10 ovšem ukázala své limity. Tehdy stejně jako v našem případě bylo třeba nejprve definovat co je „přiměřené hmotné zabezpečení“, na což ovšem test racionality uspokojivě odpovědět nedokáže.<sup>32</sup>

27 Podrobnější přepočty např. ŠVEHLÁKOVÁ, S. *Zvýhodněná kategorie pojištěnců v systému DP – hornické důchody*. Závěrečná práce. Praha: PF UK, 2016, s. 11. Potvrzeno publikovanou dizertační prací HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertace. Praha: PF UK, 2016, s. 137. Práce je dostupná on-line v digitálním repozitáři Univerzity Karlovy.

28 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. ledna 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

29 Ibid.

30 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07. Zákonodárce musel předložit objektivní a rozumné důvody (legitimní cíl zákonodárce) a doložit přiměřenost mezi legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody).

31 Poprvé v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a posléze Pl. ÚS 54/10.

32 Srov. ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejučinnější či nejmoudřejší?* In: *Jurisprudence*, 2014, č. 6, s. 6 a násl.; KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva?* In: *Právník*, 2015, č. 12, s. 1052 a násl.; či VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 203 a násl. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5381>

### 3.1 Právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří

Pokud v souladu s Kratochvílem nezatrácujeme test racionality, pak musíme více definovat tvrdé jádro (sociálního) práva na přiměřené zabezpečení ve stáří.<sup>33</sup> V našem případě je tento požadavek vyjádřen právě v „kolektivně chápaném“ principu rovnosti. Princip jednotnosti či rovnosti dávek je považován za základní znak českého veřejného důchodového pojištění. Tento znak byl vyzdvižen ve snaze čelit stavovským zvýhodněním určitých kategorií pojištěnců, neboť je stěží možné objektivně ocenit společenský význam každého povolání. Jednotnost úpravy předpokladů podmínek nároku na dávky důchodového pojištění pro všechna povolání je pak v současné době důležitá též ještě ze dvou důvodů: rovné pojišťovací povinnosti tížící všechny pojištěnce a zajištění finanční udržitelnosti systému jako celku. Je-li vybrané pojistné z povahy věci omezené a prioritním úkolem státu je zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejného důchodového pojištění, pak nejlépe princip finanční udržitelnosti v kauze hornických starobních důchodů vyjadřují zásady intergenerační a intragenerační solidarity s ostatními pojištěnci.

V prvním případě se jedná o solidaritu lidí přibližně stejného roku narození (vrstevníci), v druhém o solidaritu v rámci jednotlivých skupin vrstevníků. Z hlediska *mezigenerační solidarity* je nutno trvat na tom, že stávající generace je povinna zanechat budoucím generacím přinejmenším stejné osobní, materiální a nehmotné zdroje, jako má sama k dispozici. Z hlediska *intragenerační zásady* solidarity je nutno se snažit vyladit jednotlivé prvky sociálního zabezpečení tak, aby byly v přiměřené míře zeslabeny nevýhody, jež lidé mají ze své přirozenosti či jim je přisoudila společnost. Konkrétní míru provedení rovnosti a zásluhovosti je nutno zvažovat nejen z důvodu finanční udržitelnosti subsystému sociálního pojištění, ale též v zájmu předejití posilování znevýhodňujících elementů v životě pojištěnců, kdy vysoce příjmové kategorie pojištěnců obvykle mají delší život a jsou zdravější (role sociálního pojištění jako vyrovnávacího nástroje rozdílných životních šancí).

### 3.2 Dotčení jádra

Zákonodárce vyčíslil úhrnný dopad Reformy 2016 na 11,6 mld. Kč, mělo jít o kumulaci zvýšených nákladů za období let 2016 až 2055. Ministerstvo financí tento odhad rozporovalo a samo došlo k vyšším odhadům. Přestože tato částka nemá významný vliv na výši výdajů z účtu důchodového pojištění, je nutno upozornit, že tento účet je v deficitu a takto i po poměrně dlouhou dobu zůstane. Navyšování mandatorních výdajů prohlubuje tento deficit o stovky milionů korun ročně a nutí zákonodárce k dalším úsporným krokům vůči všem pojištěncům (tj. nižší indexaci dávek, odklad valorizace) a k navyšování podílu financování z daní.

---

<sup>33</sup> KRATOCHVÍL, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? In: *Právník*, 2015, č. 12, s. 1052 a násl.



Z hlediska vytčených zásad intergenerační solidarity představuje Reforma 2016 problém pro nastupující generace pojištěnců a daňových poplatníků, které jsou povinny hradit hornický důchod dle Reformy 2016, aniž by měly šanci tyto výhody samy čerpat. Uvedené lze doložit demonstrativním výpočtem. Reforma 2016 se týká horníků, kteří započali s výkonem důlní činnosti před říjnem 2016. Cílovou skupinou jsou zejména horníci narozeni v roce 1965 a později. Uvažujeme-li horníka, který začal pracovat v 18 letech a tohoto věku dosáhl v roce 2015, pak sníženého důchodového věku dosáhne v roce 2052.

Pokud se jedná o narušení intragenerační solidarity, pak bude v další oddílech doloženo, že horníci jsou Reformou 2016 oprávněni čerpat starobní důchod o téměř 8 let (muž), resp. 9 let (žena) déle než ostatní pojištěnci, což částečně neodpovídá zákonodárcem deklarované kratší délce života této profesní skupiny.

Z těchto důvodů Reformu 2016 kvalifikujeme jako zásah do jádra sociálního práva vyžadující test proporcionality. Zákonodárce tak musí předložit objektivních a rozumné důvody (legitimní cíl zákonodárce) a doložit přiměřenost mezi legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody).<sup>34</sup>

### 3.3 Objektivní a rozumné důvody

Snížení důchodového věku bylo odůvodněno čtyřmi základními argumenty: 1) nižší dobou dožití; 2) rizikovostí práce včetně počtu nemocí z povolání, 3) odstranění nerovnosti mezi „staropojištěnci“ a novými pojištěnci vztaheno ovšem pouze na horníky,<sup>35</sup> 4) k této argumentaci lze doplnit ministryní deklarovaný důvod – pracovní těžko uplatnitelní horníci odejdou na zasloužený odpočinek, uvolní pracovní místa a současně při obecně nižší pravděpodobnosti věku dožití si dříve užijí zasloužený odpočinek, jakož i odbory zdůrazňovaná tradičnost speciální úpravy hornických důchodů.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Bod 81 nálezů Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

<sup>35</sup> Jedinečnost hornického povolání pak je odůvodněna v důvodové zprávě takto: „*Specifikem hornických povolání je – jako u jediných – jejich výkon v podzemí; (...). V hlubinných ubelných dolech působí řada negativních faktorů; jedná se o fyzikální rizikové faktory, chemické rizikové faktory, biologické rizikové faktory, ergonomická rizika a psychosociální rizika (jednotlivé rizikové faktory se přitom při práci v podzemí vyskytují současně a mohou působit synergicky). (...); počet nemocí z povolání je řádově vyšší, než je tomu v ostatních hospodářských odvětvích (byla-li zaměstnanci v odvětví těžba a dobývání přiznávána nemoc z povolání, pak to bylo v roce 2013 více než 6× častěji, než pokud byla přiznávána nemoc z povolání v ostatních hospodářských odvětvích). (...) zatímco v hlubinném hornictví je jich vždy více, a to ve čtvrtině druhů prací dokonce více než čtyři.*“ Důvodová zpráva, část 2.2.1, tisk 654, Poslanecká sněmovna ČR [online]. V předmětné části důvodové zprávy je uvedeno následující: „*Předkládaným návrhem se přitom odstraňuje jiná rovina nerovnosti, totiž uvnitř hornické komunity, když se odstraňují limitující faktory (vstup do zaměstnání v hlubinném hornictví před rokem 1993 a nutnost splnit zvláštní podmínky do roku 2008), které nemají žádně věcně opodstatnění.*“ Důvodová zpráva, část 2.2.1, tisk 654, Poslanecká sněmovna ČR [online].

<sup>36</sup> Řekla autorka novely ministryně práce a sociálních věcí Marksová [cit. 28. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/politika/politici-volicum/Ministryne-Marksova-Je-tezko-predstavitelne-ze-by-se-hornici-rekvalifikovali-na-jine-zamestnani-418735>

Než se dostaneme k těmto důvodům Reformy 2016, je nutno upozornit na problematičnost legitimního cíle zčásti vytčeného ad 4). Reforma 2016 nemohla vyřešit problém nezaměstnanosti horníků z důvodu útlumu těžby, protože k útlumu těžby nedošlo. Ale i kdyby k útlumu došlo, při neexistenci povinného penzionování v pracovním právu nemůže důchodové pojištění nabídnout nic víc než pobírání dávk.<sup>37</sup> K řešení strukturální nezaměstnanosti jsou určeny nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Jinou koncepční odpověď by mohlo podat speciální hornické pojištění, jež mělo obživnout již počátkem 90. let minulého století.<sup>38</sup> Za stávající situace sice zaměstnavatelé horníků také platí zvýšené pojistné, nikoliv však do důchodového pojištění (ani ve formě příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), ale v rámci zákonného pojištění zaměstnavatele pro případ újmy vzniklé zaměstnanci z důvodu pracovního úrazu či nemoci z povolání.<sup>39</sup> Dále je nutno upozornit, že snížený důchodový věk může pomoci těm horníkům, kteří jsou v důchodovém věku, všichni ostatní horníci žádnou konkrétní sociální výhodu nezískávají. Právě naopak, chtějí-li získat nárok na starobní důchod v podobě změněné Reformou 2016, musí splnit stanovené počty směn, a to za každou cenu. Dochází tak ke kolizi s právem na ochranu zdraví horníků, neboť v této souvislosti Reforma 2016 naopak nutí horníky ve výkonu rizikové práce pod zemí pokračovat za každou cenu s cílem splnit podmínky pro předčasný hornický důchod. Nebude-li jim umožněno odpracovat stanovený počet směn (pomíjíme prokazování těchto směn vůči nositeli důchodového pojištění, což je separátní problém) např. z důvodu ohrožení nemocí z povolání jsou právě Reformou 2016 nuceni přejít k subdodavateli a pokračovat ve výkonu práce u něj. Tím ovšem dochází k oslabení jednoho ze základních ochranných opatření pro zdraví horníků – maximální expoziční doby. Zavedením tohoto institutu povedlo snížit počet horníků trpících silikózou plic z 800 případů ročně v roce 1988 na méně než polovinu od roku 1992 na méně než 30 případů ročně od roku 2003.<sup>40</sup>

### 3.3.1 *Naděje dožití*

Snížení důchodového věku Reformou 2016 bylo věcně odůvodněno především vyšší úmrtností horníků a rizikovostí. Očividně nejpřesvědčivější je argument s nižším věkem dožití. Navrhovatel prokazoval, že horníci v průměru umírali v roce 1995 o 5,8 let dříve než jiná povolání.<sup>41</sup> Pokud se specificky zaměříme na horníky, kteří byli adresáty

37 Např. dopis č. j. MF-67951/2014/1401.

38 Směřovaný rozhovor se soudobým odpovědným náměstkem ministra práce a sociálních věcí I. Tomešem vedla K. Koldinská.

39 Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.).

40 HRNČÍŘ, Evžen. *Prevence nemocí z povolání*. 1. vyd. Praha: Státní zdravotní ústav, 1999, s. 24.

41 Srov. <http://www.osphgn.cz/clanky/aktuality/nektere-zdravotni-duvody-pro-drivejsi-odchod-horniku-do-starobniho-duchodu.html> [cit. 19. 11. 2017]. Výslovně důvodová zpráva dostupná z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9PHKLSFX>

Reformy 2016, pak je nutno konstatovat, že tito horníci (v drtivé většině muži) narození v roce 1965 dosáhli věku 55 v roce 2017 a tím získali nárok na předčasný starobní důchod. Poslední kohorta těchto horníků, kteří započali se svým povoláním v roce 2015, ovšem dosáhne věku 55 v roce 2052 (jestliže jim bylo 18 v roce 2015). Důchodový věk mužů nikoliv horníků narozených v roce 1965 a později je pro stejnou generaci 65.<sup>42</sup> Na základě statistik úmrtnosti lze dospět k závěrům, že naděje dožití u muže ve věku 55 let (zde je nutno připomenout, že výše hornického důchodu je paušální a snížení předčasného starobního důchodu se neprojeví)<sup>43</sup> činí dalších 23,92 let. Pokud tento muž odejde do starobního důchodu v 65, v průměru by mohl strávit v důchodu 16,30 let. Rozdíl činí 7,62 let a nikoliv 6 let.<sup>44</sup>

Pracovněprávní předpisy po poměrně dlouhou dobu bránily ženám ve výkonu hornického povolání, a to formálně až do roku 2009.<sup>45</sup> Ženy sice pracovaly sice v hornictví i před rokem 2009, jednalo se však o početně zanedbatelné množství žen v technických a podpůrných službách.<sup>46</sup> V plném rozsahu mohly ženy vykonávat hornické povolání do roku 2010. Ty, které se narodily v roce 1965, patří současně k pojištěncům s nesníženým důchodovým věkem, ledaže vychovaly 2 a více dětí. Ženy narozené v roce 1972 mají stejný důchodový věk jako muži. V případě, že žena, nikoliv horník, půjde do důchodu ve svých 65 letech, bude tuto dávku pobírat 19,94 (průměrná naděje dožití ženy ve věku 65 let), žena -horník v důchodu od 55 let má průměrnou dobu dožití 28,67 let, tedy o 8,73 delší.<sup>47</sup>

Reforma 2016 přinesla ovšem snížením důchodového věku pro zvýhodněné kohorty horníků též zvláštní výpočet výše dávky. Čemuž ovšem již během projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR čelil jiný pozměňovací návrh.<sup>48</sup> Neschválení tohoto

<sup>42</sup> Stanoveno v příloze zákona o důchodovém pojištění.

<sup>43</sup> Srovnávací výpočet prováděla ŠVEHLÁKOVÁ, úřednice České správy sociálního zabezpečení, ve svém výzkumu. Blíže viz dále.

<sup>44</sup> Podle statistických údajů muž ve věku 52 má naděje dožití 26,5 let v průměru, muž ve věku 55 let pak 23,93 let a tak dále. Úmrtnostní tabulky jsou dostupné na stránkách ČSU z: <https://www.czso.cz/csu/czso/umrtnostni-tabulky-za-cr-regiony-soudrznosti-a-kraje-2015-2016>

<sup>45</sup> Ust. § 238 zákoníku práce ve znění do 23. dubna 2009. Česká republika byla vázána Úmluvou MOP č. 145 o podzemních pracech žen, v originále Underground Work (Women) ILO Convention, 1935 (No. 45).

<sup>46</sup> Dle dostupných dat Státního zdravotního ústavu. Např. v roce 1996 utrpěla nemoc z povolání 1 žena v porovnání se 760 muži. Srov. <http://www.szu.cz/publikace/data/nemoci-z-povolani-a-ohrozeni-nemoci-z-povolani-v-ceske-republice?lang=1> [cit. 26. 11. 2017].

<sup>47</sup> Čerpáno z Úmrtnostních tabulek ČSU, které jsou dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/umrtnostni-tabulky-za-cr-regiony-soudrznosti-a-kraje-2015-2016>. U ženy horníka porovnáváme průměrnou délku dožití pro ženy ve věku 55.

<sup>48</sup> Pozměňovací návrh poslankyně Ing. Radky Maxové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 654/0) [cit. 29. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=654>

druhého pozměňovacího návrhu bylo odůvodněno vytvářením „dvojího metru“ pro horníky (sic!)<sup>49</sup> a technickou neproveditelností. Přínejmenším druhý argument ovšem neodpovídal realitě.<sup>50</sup> Pokud se jedná o argument první, pak je skutečností, že zásadní snížení důchodového věku v kombinaci s retroaktivní aplikací pravidel pro zhodnocení doby pojištění dosažené po takto sníženém důchodovém věku vedlo k tomu, že 1 takto „nadpracovaný rok“ je zjednodušeně řečeno hodnotitelný 4 x více než u jiných pojištěnců.<sup>51</sup>

### 3.3.2 Rizikovost

Druhým závažným argumentem je počet smrtelných pracovních úrazů a nemocí z povolání. Vrátime-li se ovšem k verifikovatelným a dostupným statistickým údajům, lze prokázat, že horníci měli nejvyšší počet nemocí z povolání pouze v roce 1996 (760 z celkově 1563), 2011 (celkem 186), 2012 (celkem 179), 2013 (celkem 167) a 2014 (celkem 238).

Jiná povolání utrpěla vyšší počet nemocí z povolání ve všech letech počínaje rokem 1997 až 2010, dále pak 2015 a 2016. Konkrétně pracovníci ve zdravotnictví a sociální pracovníci utrpěli nejvyšší počet nemocí z povolání v roce 2009 (212), 2010 (180) a 2016 (194). Pracovníci v automobilovém průmyslu v roce 2015 (173) a pracovníci ve strojírenství v letech 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008 (200).<sup>52</sup> V roce 2016 se jednalo o pracovníky zabývající se těžbou dřeva, o rok dříve pak o operátory strojů.<sup>53</sup>

V dílčím srovnání lze např. zmínit, že strojní zámečníci mají 26× vyšší počet nemocí karpálního tunelu než horníci. Lze tedy shrnout, že celkově měli horníci nejvyšší počet nemocí z povolání pouze v 5z celkem 21 zkoumaných letech.

### 3.3.3 Intergenerační rovnost horníků

Poněkud pikantně vyznívá argument zákonodárce pro odstranění nerovnosti mezi staro- a novo pojištěnci.<sup>54</sup> Právě zde ovšem z povahy věci nemohla Reforma 2016 uspět, neboť sama naopak vytváří bariéry mezi pojištěnci dle Reformy 2016 a dalšími generacemi pojištěnců, a to i horníků. Zde je nutno vyzdvihnout argument, co se změnilo

49 Tento argument by přeci bylo možno použít právě proti zavádění sníženého důchodového věku Reformou 2016.

50 HOLEČKOVÁ, Romana. *Důchodové pojištění horníků*. Dizertace. Praha: PF UK, 2016, s. 141.

51 Je-li v průměru dle dostupných dat považovat hornický důchodový věk nepřiměřeně snížený o 1,5 až 2 roky (při využití institutu předčasných starobních důchodů pak o další 3 roky), pak aplikací popsanych výpočtových pravidel se dostáváme k reálnému zvýhodnění minimálně na 6 pojistných let.

52 Srov. zprávy Státního zdravotního ústavu z: <http://www.szu.cz/publikace/data/nemoci-z-povolani-a-ohrozeni-nemoci-z-povolani-v-ceske-republice?lang=1> [cit. 26. 11. 2017].

53 Výzkum proveden Státním zdravotním ústavem, data jsou dostupná z: [http://www.szu.cz/uploads/NZP/Hlaseni\\_a\\_odhlaseni\\_2015.pdf](http://www.szu.cz/uploads/NZP/Hlaseni_a_odhlaseni_2015.pdf) [cit. 26. 11. 2017].

54 GOSSERIES, Axel. Theories of intergenerational justice: a synopsis. In: *Revue Philosophique De Louvain*, roč. 99, č. 3, s. 519–521.

v říjnu 2016, když horníci nastupující až v tomto měsíci již Reformou 2016 zahrnuti nejsou. Zákonodárce na tuto otázku není schopen dát žádnou uspokojivou odpověď. Je tedy opět vytvořen stejný problém, který měla a chtěla Reforma 2016 řešit. Nedojde-li k definitivnímu útlumu těžby, mohou další generace horníků argumentovat, že stále se dožívají nižšího věku a stále pracují v podmínkách, kde je přítomno více rizikových faktorů, přičemž zvolené časové omezení započetí s výkonem práce v podzemí nejpozději k 30. 9. 2016 nemá racionální důvod.

#### 3.3.4 *Tradičnost speciální úpravy*

Ve starém českém právu, resp. v rakouských a posléze též československých úpravách<sup>55</sup> před rokem 1989 lze identifikovat dlouhou tradici speciálního hornického důchodového zabezpečení. Nejvýraznější zvýhodnění je přitom spojeno právě s existencí tzv. pracovních kategorií zavedených pod vlivem sovětské doktríny. Zde je ovšem primárně nutno poukázat na skutečnost, že jestliže pojišťovací předpisy byly založeny na koncepci presumované invalidity, pracovní kategorie po sovětském vzoru zdůrazňovaly společenskou významnost práce.<sup>56</sup> Ale ani předchozí režim nezvýhodňoval jen horníky. V první kategorii byli kromě ideologických pracovníků též piloti a někteří další zaměstnanci, např. hutníci. Tyto další dříve zvýhodněné kategorie jiných pracovníků již Reforma 2016 nezvýhodňuje, a tak přes tradici založenou v dřívějších úpravách tato jiná povolání zvýhodněna pro stejnou generaci totožnou s generací horníků dotčených Reformou 2016 nejsou. Je-li pak vyzdvihována judikatura o výjimečnosti hornického povolání u stavovské invalidity, je nutno upozornit, že stavovská invalidita nebyla omezena jen na horníky, ale že zvýhodnění byli též výkonní letci. K tomu ovšem u Reformy 2016 nedošlo, ta cílí pouze na některé horníky.

## 4 Závěr

Existence zvláštních předpokladů pro nárok na dávku důchodového pojištění pro jednotlivé profese není v západní Evropě nic neobvyklého a nejde ani o nic výjimečného v českém systému. Předním znakem českého veřejného důchodového pojištění je ovšem od roku 1995 jednotnost výpočtové formule pro dávky důchodového pojištění. Reforma 2016 rovnost podmínek narušila z hlediska mezigenerační i intragenerační solidarity. I když Reforma 2016 nedostala a ani nemohla dostat šanci naplno řešit útlum těžby uhlí, znovu otevřela otázku ústavní konformity reformou důchodového věku a výše starobního

<sup>55</sup> Srov. ust. § 139 odst. 1 a 2 a § 140 zákona č. 99/1948 Sb.

<sup>56</sup> Pokud bychom zůstali u zaváděcího kritéria společenského významu práce, pak lze podotknout, že v roce 2015 se v České republice vytěžilo o 55 % méně uhlí než před 25 lety. Za poslední dekádu se snížila těžba o 43 %. Na konci roku 2016 zde pracovalo 16,4 tis. zaměstnanců. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2017/06/za-25-let-poklesla-tezba-uhli-o-vice-nez-polovinu/> [cit. 15. 11. 2017].

důchodu pro statusově definované skupiny pojištěnců. V situaci dlouhodobě deficitního veřejného důchodového pojištění nelze Reformu 2016 považovat za ústavně konformní. Pravidla nastavená Reformou 2016 nakonec zvýhodnila opět jen některé horníky, a to ty, kteří započali s výkonem hornické činnosti do 30. 9. 2016. Proč s horníky, kteří začnou s výkonem stejně rizikové práce po tomto datu a budou se dožívat nižšího věku v průměru, není počítáno, racionálně odůvodnit nelze. Na druhou stranu jedná se o jednu z časových hranic, s jejíž předchůdkyněmi si odboroví zástupci horníků zatím vždy dokázali poradit. Pokud ekonomika sama nevyřeší otázku českého hornictví uzavřením těžby,<sup>57</sup> pak lze jistě očekávat i v budoucnu další reformu, jež se bude zavádět další vzdálenější časovou hranici pro horníky.

Skutečným a efektivním odškodněním újmy na zdraví způsobené výkonem hornické činnosti není, jak bylo demonstrováno veřejné důchodové pojištění ale zvýšení odměny, jež se horníkům vyplácí (v duchu soukromoprávní povahy pracovního poměru jako směny lidské síly za peníze). Tuto tezi by bylo možné realizovat např. selektivním zvýšením minimální mzdy (v kombinaci se zákazem osobního výkonu hornické činnosti osobami samostatně výdělečně činnými, jakož i skrze subdodavatele) či zvýhodněním v rámci daňové politiky. Dalším řešením de lege ferenda by bylo zvýšení věkového limitu pro vstup do hornického povolání s cílem zajistit rozhodujícímu se mladému člověku více zkušeností pro takové rozhodnutí. V neposlední řadě by bylo možné zvážit přehodnocení koncepce starobního důchodu jako osobní dávky důchodového pojištění a umožnit beneficentem obmysleným osobám, aby pokračovaly v dočerpání celé „naspořené“ částky, to by ovšem představovalo koncepční zásah do důchodového pojištění.

Není-li možné provést žádné z nastíněných alternativních řešení, pak nezbyvá než trvat na verifikaci dostupných dat o době dožití, jakož i rizikovosti práce, nikoliv však selektivně jen u horníků. Správce jednotného povinného důchodového pojištění se musí transparentně zabývat rizikovostí všech povolání, k jejichž výkonu na území České republiky typově dochází. V dnešním globalizovaném světě je navíc nutno věnovat zvýšenou pozornost též skutečnosti, že horníky se stále více stávají na našem území cizími státní příslušníci, jmenovitě občané Slovenska, Polska a dalších států, jako např. Ukrajiny a Ruska.

---

57 MATUSZCZYKOVÁ, Leona. *Plicní choroby z povolání jejich vývoj a prevence*. Praha: 3. LF UK, 2009, s. 39.