



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci žalobce: **Okresní soud v Jihlavě**, se sídlem tř. Legionářů 9a, Jihlava, zastoupený předsedou JUDr. Vladimírem, Sovou, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, pracoviště Brno, Veveří 7, 602 00 Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2013, č.j. 47000/6584/13/47091/010/TM/9014/6577-113/2013/PVM3,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Platebním výměrem č. 33/1/194/13/777 ze dne 30. 7. 2013, č. j. 47007/014324/13/010/HA/9014-KO/PV/33/13 (dále jen „platební výměr“), uložila Okresní správa sociálního zabezpečení Jihlava žalobci dle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), za kontrolované období od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2013 povinnost uhradit nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 16.353 Kč a penále z dlužného pojistného ve výši 123 Kč. Proti platebnímu výměru brojil žalobce odvoláním, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 23. 9. 2013, č. j. 47000/6584/13/47091/010/TM/9014/6577-113/2013/PVM3 zamítnuto a platební výměr byl potvrzen.

Správní orgány dospěly k závěru, že do měsíce ledna 2013 byla zaměstnancům žalobce zaúčtována a vyplacena náhrada výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudcům a poslancům Evropského parlamentu, která ovšem nebyla zahrnuta do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení, a pojistné na sociální zabezpečení tak nebylo ani odvedeno. Stalo se tak v důsledku nesprávné aplikace § 5 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, resp. chybného vyhodnocení účinnosti zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 11/2013 Sb.“).

II. Obsah žaloby

Žalobou doručenou zdejšímu soudu žalobce namítá nezákonnost rozhodnutí, kterou spatřuje v nesprávném a neoprávněném výkladu zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 11/2013 Sb. Žalobce se ztotožňuje se závěry rozsudku citovaného v rozhodnutích správních orgánů – konkrétně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60. Podotýká však, že tyto závěry nelze bez dalšího aplikovat na jakýkoliv právní předpis. K autoritativnímu rozhodnutí o datu nabytí účinnosti zákona, pakliže má být odlišné od data v zákoně uvedeném, je povolán pouze soud. Správní orgány zcela opomněly zkoumat možnosti připuštění retroaktivity zákona z hlediska souladu s ústavním pořádkem. V návaznosti na důvodovou zprávu k zákonu č. 11/2013 Sb. je evidentní úmysl zákonodárce, aby bylo dle pravidel v tomto zákoně obsažených postupováno již od 1. 1. 2013. Retroaktivní výklad jde k tíži správnímu orgánu a nikoli občanům (zde soudcům Okresního soudu v Jihlavě), kteří mohli důvodně očekávat stanovení odměny dle podmínek v zákoně č. 11/2013 Sb. obsažených. Žalovaná sama akceptuje retroaktivní výklad v otázce platové základny a s tím související náhrady výdajů. Zákonná ustanovení doléhající na problematiku vybírání „sociálního pojištění“ se aplikují měsíčně zpětně, tzn. otázka, jaký právní předpis se použije pro měsíc leden 2013, se řeší nejdříve v měsíci únoru 2013.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že argumentace v žalobě je identická s argumentací v odvolání žalobce, a proto v plném rozsahu odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

IV. Replika žalobce

Ve své replice žalobce uvedl, že vzhledem k obsahu vyjádření žalované, ve kterém plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, nadále trvá na své žalobě.

V. Dosavadní průběh řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem

Rozhodnutí žalované bylo napadeno žalobou, které zdejší soud svým rozsudkem ze dne 27. 10. 2015, č. j. 36 Ad 47/2013-21 (dále jen „rozsudek ze dne 27. 10. 2015“) vyhověl a rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalobce, že zákon č. 11/2013 Sb. nabyl účinnosti 1. 1. 2013 ani se závěrem žalované, že oním dnem je 1. 2. 2013. Vzhledem k úmyslu zákonodárce, jak byl nastíněn v textu zákona a důvodové zprávě, a to vše v mezích zákona, dospěl k závěru, že zákon č. 11/2013 Sb. nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tedy 17. 1. 2013, a proto nemohlo být aplikováno znění § 5 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění předchozím. Dle krajského soudu žalovaná i přes předchozí konstatování o použití chybného znění žalobcem, nakonec akceptovala nejen postup žalobce při výpočtu vyměřovacích základů a jejich jednotlivých položek, který byl ovšem učiněn již dle pravidel formulovaných v zákoně č. 11/2013 Sb., ale také sama dle těchto pravidel postupovala při stanovování okruhu příjmů, ze kterých se pojistné odvádí.

Proti rozsudku ze dne 27. 10. 2015 podala žalovaná kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 4. 5. 2017, č. j. 10 Ads 278/2015-25 (dále jen „rozsudek ze dne 4. 5. 2017“) vyhověl a rozsudek ze dne 27. 10. 2015 zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud spatřuje v závěru zdejšího soudu, že zákon č. 11/2013 Sb. nabyl účinnosti ke dni 17. 1. 2013, nepřipustné porušení zákazu retroaktivity zákona. Zdůraznil, že k účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. se již ve vztahu k jeho čl. II vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13. Dle něj nebyly naplněny podmínky pro připuštění některé z výjimek vymezených pro průlom do zákazu pravé retroaktivity. Zároveň Ústavní soud nepřistoupil k derogaci protiústavní úpravy, neboť by to vedlo k ještě rozsáhlejšímu zásahu do ústavního pořádku. Tyto závěry se dají dle Nejvyššího správního soudu subsidiárně vztáhnout také na úpravu obsaženou v čl. III téhož zákona (bod 14 rozsudku ze dne 4. 5. 2017) vzhledem k nesplnění vymezených podmínek pro průlom zákazu pravé retroaktivity. Dále podotkl, že problematikou účinnosti zákona se také sám zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS, na který odkazovaly a z jeho závěrů vycházely ve svých rozhodnutích také správní orgány. Závěr zdejšího soudu, že v projednávané věci je řešena odlišná situace ale nemůže obstát. Původní obavu z toho, že by chyběla úprava výše platů a náhrad soudců sdílel také Ústavní soud, a proto nedošlo k derogaci protiústavního ustanovení. Z tohoto důvodu není nutné stanovovat účinnost na jiný (dřívější) den, nežli na 1. 2. 2013, když právě toto datum je jediné možné. Aplikace § 3 odst. 2 zákona o platech představitelů státní moci ve znění zákona č. 11/2013 Sb. správními orgány ve vztahu ke stanovení platové základny a vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění a § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení v předchozím znění (tedy znění do 31. 1. 2013) byla Nejvyšším správním soudem shledána jako jediný možný správný postup, a proto bylo kasační stížnosti žalované vyhověno.

VI. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým byl zrušen rozsudek ze dne 27. 10. 2015 dle § 110 odst. 4 s. ř. s. opětovně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.) jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 4. 5. 2017 (§ 110 odst. 4, *in fine* s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že **žaloba není důvodná**.

V projednávané věci je spornou otázkou nabytí účinnosti zákona č. 11/2013 Sb., který byl reakcí na nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, č. 181/2012 Sb., kterým byl zrušen § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. ke dni 31. 12. 2012 a § 3b odst. 2 téhož zákona s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Zákon č. 11/2013 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 17. 1. 2013.

Dle čl. II. zákona č. 11/2013 Sb. se platová základna podle tohoto zákona poprvé použije pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013.

Ustanovení čl. III zákona č. 11/2013 Sb. pak uvádí, že v § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 10/1993 Sb., zákona č. 160/1993 Sb., zákona č. 307/1993 Sb., zákona č. 42/1994 Sb., zákona č. 241/1994 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 458/2011 Sb. a zákona č. 470/2011 Sb., se za slova „funkčních požitků“ vkládají slova „s výjimkou náhrad výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců“.

Následně pak čl. V. zákona č. 11/2013 Sb. stanovuje účinnost zákona č. 11/2013 Sb. na 1. 1. 2013.

Dle čl. 52 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) je k platnosti zákona třeba jeho vyhlášení.

Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Sbírce zákonů“) uvádí, že pokud není určena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

K retroaktivitě právních předpisů Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13 uvedl, že „*Součástí principu právní jistoty je také předvídatelnost postupu zákonodárce při tvorbě práva a zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu (srov. nálezy z 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94). Význam zákazu retroaktivity právních norem zdůraznil ve své judikatuře již ÚS ČSFR v nálezu z 10. 12. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92, kdy uvedl, že principy právního státu, právní jistoty, které je možno vyvodit z požadavku demokratického uspořádání státu, vyžadují každý ústavně možný princip retroaktivity zakotvit výslovně v ústavě, resp. v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona.*“ V nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, č. 145/2002 Sb. uvádí, že „*jestliže tedy v hodnotovém řádu a vědomí společnosti se konsensuálně etabloval určitý vzor a způsob sociálního myšlení a jednání, kterému se z nejrůznějších důvodů, např. v důsledku tlaku určitého politického systému, nemohlo dostat normativního vyjádření, potom právní úprava tohoto jednání, obsahující retroaktivitu, zůstává zcela v souladu s principy právního a demokratického státu. Jinými slovy, odporovalo by naopak principům spravedlnosti, jestliže by se v takových případech pravá retroaktivita nedostala ke slovu. To vše však by tím výrazněji mělo naznačit, že pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl "dostat ke slovu", nicméně tak neučinil.*“ K samotné účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. se vyjádřil Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. Pl. 28/13, a to ve vztahu k čl. II., když konstatoval, že čl. II je ustanovením, které „*nese znaky pravé retroaktivity a v okolnostech jeho přijetí nelze shledat důvod pro připuštění některé z výjimek dříve Ústavním soudem vymezených pro průlom do zákazu pravé retroaktivity.*“ K derogaci citovaného ustanovení ovšem Ústavní soud nepřistoupil, neboť „*derogace by vedla k ještě většímu zásahu do ústavním pořádkem chráněné hodnoty nezávislosti soudce, totiž k absenci právního základu pro materiální zabezpečení soudců v období měsíce ledna 2013.*“

Tyto závěry k retroaktivitě zákona č. 11/2013 Sb. lze přiměřeně vztáhnout na v této věci předmětný čl. III daného zákona, neboť také v tomto případě mohl zákonodárce k řešení této otázky přistoupit dříve, tím spíše když nebyl omezen pro přijetí příslušné úpravy žádnou lhůtou. V tomto případě tedy není dán žádný zvláštní důvod, který by opodstatňoval průlom zákazu pravé retroaktivity. Zákon č. 11/2013 Sb. tak nemohl nabýt účinnosti k 1. 1. 2013. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60 „*stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. [...] Je možno poukázat na rozsudek ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 98/78 ve věci A. Racke proti Hauptzollamt Mainz, týkající se mimo jiné publikace nařízení Evropských společenství, v jehož bodě 15 Evropský soudní dvůr vyslovil, že základní princip práva společenství vyžaduje, aby opatření přijaté orgánem veřejné moci nebylo aplikovatelné před tím, než ti, jichž se dotýká, dostanou příležitost se s tímto nařízením seznámit.*“ Pokud tedy textace zákona č. 11/2013 Sb. obsahovala ve svém čl. V údaj o tom, že daný zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2013, musí být na toto ustanovení pohlíženo, jako by neexistovalo. Účinnost zákona č. 11/2013 Sb. proto musí být stanovena dle pravidel v § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů, tedy na patnáctý den po vyhlášení, tzn. na den 1. 2. 2013.

Žalobce k této otázce také podotýká, že retroaktivní výklad zákona č. 11/2013 Sb. jde k tíži správního orgánu a ve vztahu k občanům (zde soudcům) je výrazně ku prospěchu. Dle názoru zdejšího soudu ovšem není předmětná situace tou situací, kdy by adresáty

veřejnoprávní normy byly přímo „běžné“ právnické či fyzické osoby. Samotný spor v projednávané věci je sporem mezi dvěma údy státní moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, bod 20). Negativní dopad na adresáty právních norem, kterými jsou orgány státní moci, proto nemůže být dostatečným důvodem pro retroaktivní aplikaci dotčeného právního předpisu.

Žalobce dále namítá, že by připuštěním formalistického výkladu absentoval postup při určení nejen výše platové základny, ale i náhrady výdajů. Poukazuje v této souvislosti také na to, že otázka, jaký právní předpis má být použit na sestavování a vybírání „sociálního pojištění“, se v praxi řeší až následující měsíc, tedy pro leden 2013 se tato otázka řešila až v únoru 2013, kdy zákon č. 11/2013 Sb. byl již bezesporu účinný.

K tomuto zdejší soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017 (zejm. bod 18) uvádí, že *„tento nikoliv triviální problém již vyřešil Ústavní soud, když čl. II zákona č. 11/2013 Sb. přes jeho protiústavnost nezrušil s odůvodněním, že by jeho derogací došlo k mnohem závažnějšímu zásahu do ústavně chráněné hodnoty. Šlo o naprosto výjimečný postup Ústavního soudu ve vztahu k protiústavnímu ustanovení opodstatněný hrozbou protiústavnosti ještě závažnější. Stanovení výše platové základny za leden 2013 se tudíž řídilo příslušnou právní úpravou ve znění zákona č. 11/2013 Sb. Stejnou logiku však nelze uplatnit v případě § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení, který žádným dřívějším derogačním zásahem Ústavního soudu zasažen nebyl a pozdější účinností novely tohoto ustanovení obsažené v čl. III zákona č. 11/2013 Sb. by k vytvoření jakékoli mezery v právu znemožňující stanovení výše vyměřovacího základu zaměstnance (soudce) pro pojistné na důchodové pojištění nedošlo. Nic tedy nebránilo tomu, aby správní orgány aplikovaly § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 11/2013 Sb.; naopak se jednalo o postup jediný možný.“* Jak tedy z citovaného vyplývá, platová základna byla určena dle zákona č. 11/2013 Sb., avšak na náhrady výdajů se toto znění v lednu 2013 vůbec nepoužilo. K situaci, na kterou zde žalobce poukazuje, tedy že bude za leden 2013 nemožné bez stanovení dřívější účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. určit výši platové základny a náhrady výdajů, nemůže dojít. V tomto případě je také naprosto irrelevantní, že se výše náhrady výdajů určuje za měsíc leden až v únoru, neboť období, za které má být odvedeno, je právě leden 2013 a pro něj je rozhodné znění účinné v lednu, nikoli v únoru.

Dále žalobce tvrdí, že je z důvodové zprávy evidentní záměr zákonodárce, aby bylo podle nových pravidel stanovených v zákoně č. 11/2013 Sb. postupováno již při určování platové základny a náhrady výdajů za měsíc leden 2013.

Z důvodové zprávy je evidentní, že se zákonodárce snažil nalézt „řešení výše platové základny“ soudců, což nelze bez dalšího vztáhnout na úpravu odvodů sociálního zabezpečení. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud, bylo jen a pouze předmětem politické a ekonomické úvahy zákonodárce, zda v rámci reakce na derogační nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 výši pojistného na důchodovém pojištění sníží nebo ponechá v dosavadní výši. Soud se proto neztotožňuje se závěry, které žalobce dovozuje z důvodové zprávy k zákonu č. 11/2013 Sb.

Dále žalobce namítá nemožnost autoritativního rozhodnutí týkající se účinnosti zákona správním orgánem, neboť jediným oprávněným orgánem toto učinit je soud.

Učinění závěru o účinnosti zákona je otázkou výkladu právní normy, který je nutný pro posouzení věci samé. Správní orgány jsou bezesporu nadány pravomocí interpretovat právní předpisy, které v rámci své rozhodovací činnosti aplikují. Interpretace ustanovení o účinnosti zákona je běžnou činností, kterou správní orgány provádějí. Pokud by posouzení účinnosti zákona záviselo jen na autoritativním rozhodnutí soudu, vedlo by to k paralyzování správních řízení a k nemyslitelnému zatížení soudní soustavy. Ani tato námitka žalobce tak není důvodná.

VII. Shrnutí a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. **zamítl**.

O nákladech řízení o žalobě i kasační stížnosti bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované v souvislosti s řízením o žalobě a řízením o kasační stížnosti žádné náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 27. září 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu