

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně **M. s.r.o.,** zastoupené Eliškou Barthelemy, advokátkou se sídlem Petrská 12, Praha 1, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2004, č. j. 12 Cad 19/2004 – 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2004, č. 332-6003-299-13.4.2004/Št. Citovaným správním rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzen platební výměr Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 3. 2004, č. 187/593/04, kterým byla žalobkyni podle ust. § 104 c) zák. č. 582/1991 Sb. uložena povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 2 322 934 Kč a penále ve výši 410 217 Kč. Celkově tedy bylo předepsáno k úhradě 2 733 151 Kč. Prvoinstanční i odvolací správní orgán vycházely z následujícího skutkového stavu. Žalobkyně v období leden 2003 až prosinec 2003 nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného příjmy v úhrnné výši 6 386 796 Kč zúčtované v souvislosti s výkonem zaměstnání pánům J. F. S. a E. G., kteří jsou občany Francouzské republiky. Oba jmenovaní neměli trvalý pobyt na území České republiky a v organizaci pracovali na základě pracovních smluv uzavřených podle francouzského práva

ve funkci ředitele společnosti a odpovědného účetního vedoucího s místem výkonu práce v Praze.

Nezahrnutím těchto příjmů do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti porušila organizace ust. § 3 odst. 1 písm. c) bod 1 a ust. § 5 odst. 1 písm. a) a b) a odst. 2 zák. č. 589/1992 Sb. o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve znění platném do 31. 12. 2003.

Městský soud v Praze při posouzení věci ze skutkového stavu již výše popsaného rovněž vycházel a o právní otázce účasti jmenovaných pracovníků na nemocenském pojištění a následné povinnosti organizace odvádět za tyto pracovníky pojistné uvážil následovně. Všeobecná úmluva o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949 a změněná Dodatkovou úmluvou vyhlášenou pod č. 68/1970 (dále jen „Úmluva“) je součást právního řádu i České republiky a je nadřazena vnitrostátnímu předpisu. Stanoví-li tedy mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Logickým a systematickým výkladem čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy lze pak dovodit, že na zaměstnance francouzského občana je nutno v České republice pro účely sociálního zabezpečení pohlížet stejně jako na zaměstnaného - českého občana. Čl. 3 § 1 ve spoj. s čl. 2 § 1 bod 1, v části v období po 30. 6. 1964 písm. b), se vztahuje na právní předpisy o nemocenském pojištění, proto čl. 3 § 1 Úmluvy, ve kterém je uvedeno, že československí nebo francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání, je nutno vykládat ve smyslu části prvé obecných zásad článku 1 § 1, tedy tak, že tito pracovníci požívají výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého státu Úmluvy. Francouzský občan tedy přestává být pro účast na nemocenském pojištění pro český právní řád cizincem a nelze aplikovat zákonná ustanovení vztahující se na cizince. Nepřichází proto v úvahu aplikace ust. § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění zaměstnanců, podle něhož jsou z pojištění vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území ČR a kteří jsou zde činní pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, ani ust. § 3 odst. 1 písm. c) zák. č. 589/1992 Sb. o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, podle něhož nejsou poplatníky pojistného zaměstnanci, pokud nejsou účastni nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Výše nedoplatků pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ani výše penále nebyly žalobou napadeny, soud proto uvedené skutečnosti nepřezkoumával. Na základě shora uvedeného soud dovodil, že žalobkyně jako zaměstnavatelka pánů J. F. S. a E. G. je podle ust. § 3 odst. 1 písm. a) zák. č. 589/1992 Sb. plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za tyto svoje zaměstnance a napadené rozhodnutí správního orgánu shledal zákonným. Žalobu proto jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V podané kasační stížnosti dovozovala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) existenci důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. K tvrzené nezákonnosti stěžovatelka uvedla, že soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve argumentuje nadřazeností Úmluvy nad zákonem a teprve posléze po provedení výkladu svého právního názoru se vyjadřuje k tomu, zda je Úmluva součástí českého právního řádu. Stěžovatelka sama vymezila problém tak, že v důsledku změny čl. 10 Ústavy provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 6. 2002, a v důsledku novely zákona č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění zaměstnanců, který v ust. § 2 odst. 1 vymezuje okruh osob zúčastněných na nemocenském pojištění s účinností od 1. 1. 2004, je nesporné a jasné právní

postavení zaměstnavatelů a zaměstnanců, kteří měli uzavřenou pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů z hlediska účasti na českém systému sociálního zabezpečení do 1. 6. 2002 a od 1. 1. 2004. V období od 1. 6. 2002 do 1. 1. 2004 je právní postavení zaměstnavatelů a zaměstnanců, kteří měli uzavřenu pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů sporné a nejasné. Do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. dle znění čl. 10 Ústavy nebyla Úmluva součástí českého právního řádu, neboť nebyla do českého právního řádu inkorporována odkazem v zákoně, ani její text nebyl zákonem převzat, a pokud jde o situaci, která nastala v důsledku změny čl. 10 Ústavy je stěžovatelka přesvědčena, že v důsledku výslovného odkazu na nutnost souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy, k čemuž Parlament České republiky nikdy souhlas nedal, se Úmluva nestala součástí českého právního řádu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že i v případě, že by Úmluva byla součástí českého právního řádu, tato sama přímo účast na sociálním zabezpečení nezakládá a nelze tedy dovodit, že by cizí státní příslušníci, kteří mají uzavřenu pracovní smlouvu podle cizího práva byli účastni na systému českého sociálního zabezpečení, tedy že by byl právní stav jiný než do 31. 12. 2003. Dále poukázala na to, že ani „stanovisko MPSV k provádění mezinárodních smluv při posuzování účasti na nemocenském pojištění“ ze dne 11. 2. 2003 nebylo aplikováno druhostupňovými správními orgány jednotně a správním posouzením věci nejsou jednotné ani soudní orgány. Nemohla mít tedy ani právní jistotu o tom, zda nějakou povinnost má či nemá.

K tvrzenému nedostatku důvodů rozsudku stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost pasáže rozsudku na str. 4 a 5 v kasační stížnosti slovně vymezenou a to jak po stránce jazykového vyjádření tak po stránce věcného obsahu svého sdělení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů uvedených v kasační stížnosti, přičemž neshledal vady k nimž by podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Po posouzení uplatněných důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že o skutkovém základu daného případu není mezi stranami sporu. Pánové J. F. S. a E. G. jsou občané Francouzské republiky. V České republice neměli trvalý pobyt a pracovní smlouvy s nimi se řídily francouzským právem. Stěžovatelka nepopřela, že nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného jejich mzdy za období od 1. 1. do 31. 12. 2003. Nebyla také zpochybňována částka dlužného pojistného a související penále.

Zásadním stížním bodem kasační stížnosti je důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. To obecně spočívá buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka především namítá neúčinnost Úmluvy o sociální bezpečnosti uzavřené mezi Československou republikou a Francií dne 12. 10. 1948. Z toho pak dovozuje další pochybení správního orgánu i Městského soudu v Praze, pokud na daný případ neaplikovali ust. § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2003. Pro posouzení důvodnosti tohoto stížního bodu je tedy zásadní odpověď na otázku, zda je Úmluva takovou mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu České republiky a jaký je její vztah k zákonu o nemocenském pojištění.

Podle čl. 10 Ústavy České republiky ve znění platném do 31. 5. 2002 jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Novelou Ústavy – ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. účinným od 1. 6. 2002 byl nově vymezen okruh mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Nyní čl. 10 Ústavy deklaruje, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. V odst. 2 čl. 1 Ústavy pak bylo výslovně prohlášeno, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Tato ustanovení měla výslovně stvrdit vázanost státu nejen jeho vlastním právem, ale též právem mezinárodním a odstranit dosavadní nepřehlednou situaci, kdy s výjimkou ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách bylo možné dosáhnout přednosti před zákonem a přímé použitelnosti pouze speciálními odkazy v různých zákonech. Od 1. 6. 2002 je proto, aby byla mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky a měla přednost před zákonem, potřeba splnit čtyři podmínky:

1. souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou
2. její vnitrostátní vyhlášení
3. závaznost pro Českou republiku
4. skutečnost, že Parlament neprovedl mezinárodní smlouvu nebo její ustanovení zákonem

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány dříve, tj. před účinností této novely, si zachovávají dosavadní status. K předmětné smlouvě pak dále uvádí:

Úmluva o sociální bezpečnosti uzavřená mezi Československou republikou a Francií byla vyhlášena pod č. 215/1949 Sb., ratifikována prezidentem republiky dne 15. 2. 1949 a účinnosti nabyla dne 1. 7. 1949. Tato smlouva, jejímž původním účastníkem bylo Československo, byla jednou z těch, které Česká republika převzala spolu s právy a závazky, jež pro Českou a Slovenskou federativní republiku vyplývaly z mezinárodního práva (podle čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb.). Jde o tzv. prezidentskou mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána, jejímž předmětem nejsou lidská práva a základní svobody a tudíž sama o sobě nemůže být považována za bezprostředně závaznou a mající přednost před zákonem. Před novelou Ústavy tomu bránilo i její věcné zaměření, tj. že předmětem její úpravy nejsou lidská práva a základní svobody. Novela Ústavy sice rozšířila okruh mezinárodních smluv, jež jsou součástí vnitrostátního právního řádu i mimo rámec těch, které se týkají lidských práv a základních svobod, avšak podmínila jejich účinky navíc souhlasem Parlamentu, k čemuž v případě Úmluvy nedošlo. Její postavení jako pramene práva je proto podmíněno zákonným odkazem, což znamená, že ji lze přímo aplikovat pouze tehdy, existuje-li zákon, který jí takový právní status přiznává. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že právě takovým zákonem je zákon č. 100/1932 Sb. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění. Jeho ustanovení § 1 říká, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Úmluva mimo jiné určuje, jakým zákonným předpisům o sociálním zabezpečení československí nebo francouzští státní příslušníci podléhají a za jakých podmínek požívají jejích výhod. Obsahuje tedy ustanovení o sociálním pojištění jak o něm hovoří § 1 zák. č. 100/1932 Sb. Úmluva splňuje také podmínku publikace ve Sbírce zákonů a jelikož nebyla dosud zrušena ani nahrazena jinou, trvá její mezinárodní účinnost. Z toho je třeba dovodit vnitrostátní

účinnost ustanovení v ní obsažených. Pravidla obsažená v Úmluvě jsou proto aplikovatelná přímo a Úmluva sama je k zákonu o nemocenském pojištění v poměru předpisu speciálního k obecnému.

Z hlediska výše uvedeného je pak nutno posoudit otázku, zda a jak znění Úmluvy ovlivňuje použitelnost ust. § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. ve znění do 31. 12. 2003 a ve svém důsledku i závěr o tom, zda výše jmenovaní zaměstnanci stěžovatelky byli účastni na nemocenském pojištění v České republice. Zmíněné ustanovení uvádí, že z pojištění podle tohoto zákona jsou vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě nebo pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Otázku, zda toto ustanovení dopadá na zaměstnance stěžovatelky, je nutno zodpovědět s ohledem na čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy. V nich se stanoví, že československí nebo francouzští státní příslušníci podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení uvedeným v čl. 2 této Úmluvy a platných v Československu nebo Francii a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států za předpokladu, že prokáží svou státní příslušnost podle právních předpisů každého ze smluvních států a že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárstvím platným v místě jejich zaměstnání. Lze tedy shrnout, že obecně se působnost ust. § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. vztahuje na cizí státní příslušníky, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a jsou činni pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Toto ustanovení by se tedy vztahovalo i na pány J. F. S. a E. G.. Vynětí z pojištění se jich však nedotkne, protože zde existuje platná mezinárodní smlouva, která je na základě odkazu pojatého do zákona č. 100/1932 Sb. součástí právního řádu České republiky a tedy přímo aplikovatelná. Smlouva speciálně upravuje, že francouzští státní příslušníci podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání (v tomto případě v ČR), tedy jejím zákonným předpisům o sociálním zabezpečení a požívají jejích výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci České republiky. Požívat výhody sociálního systému nepochybně znamená účast osoby, jíž jsou ony výhody přiznávány, na pojištění v tomto systému. Smyslem Úmluvy, vyjádřeným slovně i v její preambuli, je záměr zaručit občanům obou smluvních států za stanovených podmínek stejné výhody, jako jsou poskytovány v dané zemi občanům vlastním. Stojí-li tedy v projednávané věci proti sobě zákon osobu z pojištění vyjímající a mezinárodní smlouva téže osobě přiznávající stejné postavení v sociálním zabezpečení jako vlastním občanům v zemi, kde je cizinec zaměstnán, je třeba aplikační přednost přiznat mezinárodní smlouvě. Ustanovení Úmluvy je nutno chápat k ustanovení zákona o nemocenském pojištění jako vztah předpisu speciálního k předpisu obecnému. Z toho pramení závěr, že zaměstnanci stěžovatelky panové J. F. S. a E. G. byli v rozhodné době účastni na nemocenském pojištění, což přímo zakládá povinnost stěžovatelky odvádět za tyto své zaměstnance stanovené pojistné a za dobu prodlení s placením i penále v zákonem stanovené výši.

Argumentace stěžovatelky, že přednostní použití Úmluvy vede k odkazu na český právní řád (a tedy vynětí cizince z pojištění) nemá logické opodstatnění. Zákon totiž cizí státní příslušníky splňující tam uvedená kriteria z pojištění vylučuje a pokud by mezinárodní smlouva stanovila totéž s odkazem na toto pravidlo českého právního řádu, byla by nadbytečná. Na tomto místě Nejvyšší správní soud dodává, že s účinností od 1. 1. 2004 byl novelizován zákon č 54/1956 Sb. tak, že napříště jsou z pojištění vyňati pouze cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a jsou v České republice činí

pro zaměstnavatele požívající diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě, a ti zaměstnanci, kteří jsou činí v České republice pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky. Z posledně uvedené skupiny zákon po novele stanoví výjimku, že vynětí z pojištění se netýká zaměstnanců činných v České republice pro zaměstnavatele, kteří mají sídlo na území státu, s nímž Česká republika uzavřela mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení (jsou tedy pojištěni účastni). Z uvedeného je zřejmé, že napříště se vztahuje působnost předpisů o nemocenském pojištění na všechny zaměstnance, kteří jsou činí v České republice pro zaměstnavatele mající sídlo na jejím území a dále na území státu, se kterým Česká republika uzavřela smlouvu o sociálním zabezpečení. U cizinců ve stejné situaci, jako jsou panové J. F. S. a E. G., tato změna nepochybně napomůže k zpřehlednění situace pro zaměstnavatele i zaměstnance a účast na nemocenském pojištění tak nebude sporná ani u cizinců, kteří si pro regulaci svého pracovněprávního vztahu zvolili jiné než české právo. Tato nová právní úprava nepochybně směřuje ke sjednocení podmínek účasti na nemocenském pojištění ve státech Evropské unie a i v jiných státech, kde je rozhodující místo výkonu výdělečné činnosti, nikoli to, podle jakých právních předpisů se výkon této činnosti řídí. To odpovídá také čl. 13 bodu 2 písm. a) Nařízení Rady č. 1408/71.

Jen jako poznámku obiter diktum Nejvyšší správní soud na tomto místě dodává, že si je vědom skutečnosti, že v rozhodné době nebylo snadné pro adresáty zmíněných právních norem stanovené povinnosti zjistit a dodržet, čemuž nasvědčuje značný počet obdobných případů v tomtéž období a nejednotný přístup při jejich řešení u žalované i u krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Proto by dle názoru Nejvyššího správního soudu tato skutečnost mohla být podnětem pro rozhodování správních orgánů při využití pravomocí prominout penále za opožděné zaplacení zákonných odvodů. Na straně druhé však i když nebyla právní úprava stanovící povinnost odvádět pojistné a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti vyjádřena z hlediska legislativně technického ideálně, v žádném případě nemůže pány J. F. S. a E. G. připravit o výhody, které jim český právní řád v oblasti sociálního zabezpečení v rozhodné době přiznával. Výše uvedené úvahy tedy nemohou mít vliv na povinnost zaměstnavatele odvést stanovené částky na pojistném a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud tím nad rámec věci reaguje na údaje stěžovatelky týkající se vymáhání plateb za rok 2003 a 2004 a nejednotnost rozhodování správních orgánů a soudů v důsledku rozdílných výkladů předmětných zákonných ustanovení.

K dovozovaným důvodům kasační stížnosti dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není opodstatněná, neboť soud na str. 4, 5 a 6 jak po stránce jazykového vyjádření, tak po stránce věcného obsahu svého sdělení vyložil čl. 1 § 1, čl. 2 § 1 bod 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy, jejich vzájemný vztah i jejich vztah k ust. § 5 zák. č. 54/1956 Sb.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že Městský soud v Praze se při přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí nedopustil zásadního pochybení majícího vliv na výsledek právního posouzení. Nejvyšší správní soud se odchýlil od jeho úvahy pouze v tom, z jakých ustanovení se přímá aplikovatelnost Úmluvy dovozuje. To však samo o sobě není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy neshledal naplnění důvodů kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spoj. s ust. § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu