



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 žalobce: **S. A. F.**, zast. Eliškou Barthelemy, advokátkou se sídlem Praha 1, Voršílská 10, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 12 Cad 26/2005 – 38, ze dne 29. 8. 2006,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 25. 11. 2005, č.j. 323-6003-4362-3.11.2005/Hů. Žalovaná tímto rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila platební výměr Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 6. 10. 2005, č. 822/2449/05, kterým byla žalobci podle ust. § 104c) zák. č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, uložena povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 343 840 Kč a penále ve výši 237 064 Kč. Celkově tedy bylo předepsáno k úhradě 580 904 Kč. Prvoinstanční i odvolací správní orgán vycházely z následujícího skutkového stavu. Žalobce v období červenec až prosinec 2003 nezahrnul do vyměřovacího základu pro odvod pojistného příjmy zúčtované v souvislosti s výkonem zaměstnání pánů D. L. F. a L. F., kteří jsou státní příslušníci Francouzské republiky. Jmenovaní neměli trvalý pobyt na území České republiky a v organizaci pracovali na základě pracovní smlouvy uzavřené podle francouzského práva 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 se nejprve zabýval právní otázkou aplikovatelnosti Všeobecné úmluvy o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949 a změněné Dodatkovou úmluvou vyhlášenou pod č. 68/1970 (dále jen „Úmluva“). Soud přitom vyšel ze závěru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 21/2005, ze dne 18. 5. 2006, v němž se uvádí, že Úmluva byla jednou z mezinárodních smluv, 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, jejímž předmětem nejsou lidská práva a základní svobody a sama o sobě tedy nemůže být považována za bezprostředně závaznou a mající přednost před zákonem. Před novelou Ústavy (do 31. 5. 2002) tomu bránilo 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 tento právní status přiznává. Takovým zákonem je zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění.

Co se týče účasti jmenovaných pracovníků na nemocenském pojištění, dospěl Městský soud v Praze k závěru, že vynětí z pojištění podle § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (dále jen „zákon č. 54/1956 Sb.“), se jich 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, která říká, že francouzští státní příslušníci podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání, v tomto případě v České republice. Podléhají tedy jejím zákonným předpisům o sociálním zabezpečení a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci České republiky. Požívat výhody sociálního systému nepochybně znamená účast osoby, jíž jsou ony výhody přiznávány, na tomto systému. 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 občanů v zemi, kde je cizinec zaměstnán, je třeba aplikační přednost přiznat mezinárodní smlouvě (čl. 10 Ústavy, za středníkem), neboť je k zákonu o nemocenském pojištění ve vztahu zákona speciálního k zákonu obecnému. Z toho pramení závěr, že zaměstnanci stěžovatele byli v rozhodné době účastni na pojištění, což přímo zakládá povinnost stěžovatele odvádět za tyto své zaměstnance stanovené pojistné a za dobu prodlení s placením i penále v zákonem stanovené výši. Argumentace žalobce, 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 kritéria z pojištění vylučuje a pokud by mezinárodní smlouva stanovila totéž odkazem na toto pravidlo českého právní řádu, byla by nadbytečná.

Městský soud v Praze tedy uzavřel, že z čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy vyplývá, že francouzští státní občané, kteří vykonávali výdělečnou činnost na území České republiky,

podléhali českým právním předpisům o sociálním zabezpečení stejně jako čeští občané. Z hlediska Úmluvy tak nemohli být považováni za cizince s odlišnými právy a povinnostmi a nebylo na ně možné vztahovat ust. § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. Soud proto žalobu zamítl jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Úvodem poukázal na to, že soud v napadeném rozsudku argumentoval nadřazeností Úmluvy nad zákonem, avšak k otázce, zda je tato Úmluva součástí českého právního řádu, se vyjádřil až v posledním odstavci odůvodnění rozsudku, tedy až poté, kdy provedl pomocí této Úmluvy výklad svých právních závěrů.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 3 Ads 21/2005, ze dne 18. 5. 2006, konstatoval, že v rozhodné době nebyla právní úprava vyjádřena z hlediska legislativně technického ideálně. Podle stěžovatele Nejvyšší správní soud de facto uvedl, že právní předpisy neodpovídaly čl. 1 Ústavy. Soudními rozhodnutími pak nelze dodatečně stanovit povinnosti, o kterých adresát normy nemohl vědět v době, kdy je měl plnit. Bylo tak porušeno ust. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 1 Ústavy.

Stěžovatel dále uvedl, že zaměstnavatelé osob, které mají uzavřenu pracovní smlouvu podle francouzského práva, jsou francouzskými státními občany a mají trvalý pobyt na území Francie, vycházeli z dosavadního právního stavu, podle něhož tito zaměstnanci nebyli účastni sociálního zabezpečení v České republice. Od počátku roku 2004 však jednotlivé správy sociálního zabezpečení začaly systematicky provádět kontroly úhrad pojistného za rok 2003 u všech takovýchto zaměstnavatelů a pokud zjistily, že zaměstnavatelé neodvedli pojistné na sociálním zabezpečení, vyměřily jim nedoplatky na pojistném a penále. Svůj postup správní úřady zdůvodnily změnou čl. 10 Ústavy provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 6. 2002, v jejímž důsledku jsou na systému sociálního zabezpečení České republiky účastni i tito zaměstnanci.

S účinností od 1. 1. 2004 bylo do ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., které vymezuje okruh osob zúčastněných na nemocenském pojištění, vloženo písm. n), podle něhož jsou do tohoto okruhu zařazeni pracovníci v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Stěžovatel má za to, že do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (do 1. 6. 2002), kterým byl změněn čl. 10 Ústavy, nebyli zaměstnavatelé zaměstnávající osoby na základě smlouvy uzavřené podle cizích právních předpisů povinni za tyto osoby odvádět pojistné na sociální zabezpečení a tyto osoby nebyly účastny na systému českého sociálního zabezpečení. Účast na systému českého sociálního zabezpečení jim vznikla teprve v důsledku novely č. 54/1956 Sb. od 1. 1. 2004.

Podle stěžovatele tak sporným zůstává právní postavení těchto zaměstnanců v období od 1. 6. 2002 do 1. 1. 2004. Poukázal na to, že tito platili do 1. 1. 2004 pojistné na sociálním zabezpečení ve Francii. Žádný z nich do 1. 4. 2004 nepobíral (ani mu nebyly vypláceny) žádné dávky sociálního zabezpečení podle právních předpisů České republiky.

Stěžovatel s odkazem na znění čl. 10 Ústavy platné do 1. 6. 2002 a znění platné od uvedeného data dovodil, že změna čl. 10 Ústavy nepřinesla sama o sobě nic nového, co by mohlo změnit právní postavení zaměstnavatelů a zaměstnanců v systému českého sociálního zabezpečení. Podle novelizovaného čl. 10 Ústavy se staly součástí českého

právního řádu pouze ty mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. přitom neobsahuje žádná přechodná ustanovení řešící případy, kdy k platnosti smlouvy postačovala ratifikace prezidentem a nebyl vyžadován souhlas Parlamentu. Stěžovatel z toho dovodil, že zákonodárce neměl v úmyslu inkorporovat do českého právního řádu mezinárodní smlouvy ratifikované bez souhlasu Parlamentu. Vzhledem k tomu, že Parlament České republiky nikdy nedal souhlas k ratifikaci Úmluvy, nemůže být tato součástí českého právního řádu.

Stěžovatel se dále zabýval otázkou, zda by v případě, že by Úmluva byla součástí českého právního řádu, bylo nepochybné, že francouzští státní občané pracující na základě pracovní smlouvy uzavřené podle francouzského práva, byli účastní systému českého sociálního zabezpečení. Z čl. 1 § 1 v kontextu s čl. 3 § 1 Úmluvy dovodil, že Úmluva sama účast na sociálním zabezpečení bez dalšího nezakládá, ale pouze odkazuje na zákonodárství příslušného smluvního státu. Nevyplyvá z ní, že se ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 589/1992 Sb. ve spojení s ustanovením § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. nepoužijí. Zaměstnávání cizinců na území České republiky je upraveno zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, podle něhož mají cizinci stejné postavení jako jiní zaměstnanci. Francouzští státní občané v roce 2003 však fakticky nepožívali stejných práv jako čeští občané, neboť byli např. vyjmuti z požívání výhod hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání.

Stěžovatel dospěl k závěru, že na systému českého sociálního zabezpečení byli k 31. 12. 2003 účastní pouze zaměstnanci, jejichž pracovní poměr byl založen podle českého právního řádu. Všichni francouzští státní příslušníci, kteří měli uzavřenu pracovní smlouvu podle cizího práva, hradili v roce 2003 pojistné na sociální zabezpečení v cizině. Zpětné naúčtování úhrady dalšího pojistného by tak bylo v rozporu s principem jednoho pojištění. České správní orgány sice právě tímto principem argumentovaly, při provedených kontrolách však vůbec nezjišťovaly, zda francouzští státní příslušníci nehradili pojistné na sociální zabezpečení ve Francii. Žádný z francouzských státních příslušníků přitom nečerpal v České republice dávky z titulu sociálního zabezpečení. Stěžovatel dále namítl, že připuštěním výkladu českých správních orgánů by francouzští občané byli zvýhodněni oproti občanům českým, kteří měli v roce 2003 uzavřenu pracovní smlouvu podle cizího práva (např. zaměstnanci organizačních složek zahraničních podniků) a byli tak vyňati z povinnosti účastnit se na systému nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení. Čeští občané by nepožívali výhod sociálního zabezpečení, zatímco francouzští státní příslušníci ano. Takový výklad stěžovatel považoval za zjevně diskriminační.

Stěžovatel dodal, že správní úřady přistoupily k vymáhání plateb za rok 2003 až od roku 2004, kdy bylo jisté, že žádný ze zaměstnanců nemůže čerpat výhody ze sociálního zabezpečení, za které je dodatečně žádáno pojistné. Zaměstnance ani jejich zaměstnavatele přitom neupozornily na změnu výkladu zákona. Správní úřady provedly kontroly až po uplynutí celého roku 2003, penále se proto v některých případech blíží výši údajného nedoplatku. Tento přístup České republiky k cizím státním příslušníkům a jejich zaměstnavatelům je nutno označit za diskriminační a nemravný.

Stěžovatel poukázal na to, že ve výkladu předmětných zákonných ustanovení nejsou jednotné správní orgány ani soudy. Nemohl mít tedy právní jistotu, zda nějakou povinnost má či nikoli. Namítl, že právní povinnost mu vznikla teprve napadenými rozhodnutími.

Na závěr stěžovatel uvedl, že čl. 3 § 1 Úmluvy naprosto evidentně vylučuje možný nesoulad mezi Úmluvou a českým právním řádem. Přednostním použitím Úmluvy lze dospět pouze k aplikaci českého právního řádu. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Dále uvedla, že povinnost stěžovatele zaplatit dlužné pojistné a penále, uložená platebním výměrem Pražské správy sociálního zabezpečení, byla dána ze zákona, a to ustanovením § 104f odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. a § 20 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. Není tedy pravdou, že by tato povinnost vznikla teprve napadenými rozhodnutími, jak tvrdil stěžovatel.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že o skutkovém základu daného případu není mezi stranami sporu. Pánové D. L. F. a L. F. jsou občany Francouzské republiky, v České republice neměli trvalý pobyt a pracovní smlouva s nimi uzavřená se řídila francouzským právem. Stěžovatel nepopřel, že nezahrnul do vyměřovacího základu pro odvod pojistného jejich mzdu za období červenec až prosinec 2003. Nebyla také zpochybňována částka dlužného pojistného a penále k ní.

Stěžovatel se ve své kasační stížnosti domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném 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 stěžovatel především namítá neaplikovatelnost Úmluvy a dále nesouhlasí s posouzením účasti svých zaměstnanců na nemocenském pojištění v České republice. Pro závěr o důvodnosti tohoto stížního bodu je zásadní odpověď na otázku, zda je Úmluva takovou mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu České republiky, a jaký je její vztah k zákonu č. 54/1956 Sb.

Obě uvedené otázky Nejvyšší správní soud zodpověděl již v rozsudku ze dne 30. 3. 2006, č. j. 4 Ads 9/2005 - 62, publikovaném pod č. 941/2006 Sb. NSS. Argumentace Městského soudu v Praze je v projednávaném případě se závěry citovaného rozsudku v souladu. Podle Nejvyššího správního soudu byla Úmluva o sociální bezpečnosti mezi republikou Československou a republikou Francouzskou vyhlášena pod č. 215/1949 Sb. s ohledem na ustanovení § 1 zákona č. 100/1932 Sb. do 1. 5. 2004 součástí českého právního řádu (od 1. 5. 2004 byla tato úmluva nahrazena Nařízením Rady ES č. 1408/71).

Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že se stěžovatel ve své kasační stížnosti zabýval pouze tím, zda se Úmluva stala přímo aplikovatelnou v důsledku novely Ústavy, nevzal však v úvahu závěr Městského soudu v Praze, že se tak stalo již na základě zákona č. 100/1932 Sb.

Pokud jde o vztah Úmluvy k zákonu č. 54/1956 Sb., uvážil Nejvyšší správní soud takto: 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. Pokud by tyto osoby byly vyloučeny z nemocenského pojištění, ztrácela by smlouva své opodstatnění. Jestliže zákon č. 54/1956 Sb. za určitých podmínek vyjímá z pojištění francouzské státní příslušníky a Úmluva jim přiznává stejné postavení v sociálním zabezpečení jako českým občanům, je třeba přiznat aplikační přednost této mezinárodní smlouvě, neboť je k zákonu č. 54/1956 Sb. ve vztahu předpisu speciálního k obecnému.

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil závěru Městského soudu v Praze, že zaměstnanci stěžovatele, panové D. L. F. a L. F., byli v rozhodné době účastni na nemocenském pojištění, což přímo zakládá povinnost stěžovatele odvádět za tyto své zaměstnance stanovené pojistné a za dobu prodlení s placením i penále v zákonem stanovené výši.

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 pojištění účastni). Z uvedeného je zřejmé, že působnost předpisů o nemocenském pojištění se vztahuje na všechny zaměstnance, kteří jsou činní 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 pánové D. L. F. a L. F. 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 směřovala 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.

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že si je vědom toho, že v rozhodné době nebylo snadné pro adresáty zmíněných právních norem stanovené povinnosti zjistit a dodržet, čemuž nasvědčuje značný počet obdobných případů v témže období a nejednotný přístup při jejich řešení u žalované i u krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Podle názoru Nejvyššího správního soudu by tato skutečnost mohla být podnětem pro správní orgány k využití pravomocí prominout penále za opožděné zaplacení zákonných odvodů. I když však nebyl výklad vztahů Úmluvy a zákona č. 54/1956 Sb. po určitou dobu sjednocen, nemůže to pány D. L. F. a L. F. připravit o výhody, které jim český právní řád a respekt k mezinárodním závazkům v oblasti sociálního zabezpečení v rozhodné době přiznával. Povinnost platit pojistné je pak již důsledkem účasti v systému pojištění. Tato povinnost tedy stěžovateli nevznikla teprve rozhodnutím žalované či soudu, jak tvrdil v kasační stížnosti.

Námítka stěžovatele, že Městský soud v Praze až v posledním odstavci odůvodnění napadeného rozsudku po provedení výkladu svých právních závěrů dovodil, že Úmluva je součástí českého právního řádu, není opodstatněná, neboť na str. 6, tedy v úvodu posouzení věci, soud jednoznačně vyjádřil své stanovisko k otázce, zda je Úmluva součástí právního

řádu České republiky. Přestože zde soud uvedl, že pravidla obsažená v Úmluvě nejsou přímo aplikovatelná, jedná se evidentně o chybu v psaní, neboť z rozsudku je zcela zřejmé, že soud dospěl k závěru o přímé aplikovatelnosti Úmluvy.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná měla ve věci úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 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 15. srpna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

