



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobkyně **A. P. S. s. r. o.**, zastoupené Mgr. Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem v Praze 1, Petrská 12, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, detašované pracoviště Hradec Králové, se sídlem v Hradci Králové, Šimkova 1224, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 9. 2004, č.j. 30 Ca 11/2004 - 28,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

V záhlaví označeným rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové byla zamítnuta žaloba žalobkyně směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 12. 2003 č.j. DP/ČSSZ/3001/03/Hc, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru Okresní správy sociálního zabezpečení v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2003, č.j. 58260/03, jímž bylo žalobkyni předsáno dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti spolu s penále. Současně bylo rozhodnuto o nákladech řízení a vrácení soudního poplatku žalobkyni. V posouzení zásadní otázky, zda mělo být vyměřeno za zaměstnance T. B., který je francouzským občanem a měl se žalobkyní uzavřenu pracovní smlouvu na dobu neurčitou, která se řídila francouzským právem, a neměl trvalý pobyt v České republice, se shodl se žalovanou. Všeobecnou úmluvu o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií, vyhlášenou ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949, změněnou Dodatkovou úmluvou vyhlášenou pod č. 68/1970 (dále jen „Úmluva“), považoval za součást právního řádu České republiky a vycházel z toho, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Logickým a systematickým výkladem čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy dovedl, že na zaměstnance, francouzského občana je nutno v České republice pro účely sociálního

zabezpečení pohlížet stejně jako na zaměstnaného českého občana. Tímto ustanovením přestává být pro český právní řád cizincem a nelze aplikovat zákonná ustanovení vztahující se na cizince. Proto nepřicházela v úvahu aplikace § 5 písm. b) zákona 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 § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, podle něhož nejsou poplatníky pojistného zaměstnanci, pokud nejsou účastní nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Nebýt Úmluvy, byla by situace právě opačná. Námitce, že platební výměr neměl všechny náležitosti ve smyslu § 104c zákona č. 582/1991 Sb. a § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“, „s. ř.“), krajský soud částečně přisvědčil. Uznal, že odůvodnění rozhodnutí musí být jeho součástí a nelze je nahrazovat odkazy na jiné listiny mimo rozhodnutí. Vzhledem ke všem okolnostem případu však neshledal tento nedostatek tak závažným, aby vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí. Takové pochybení lze překlenout, když jsou skutkové okolnosti, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu a skutkové a právní úvahy správního orgánu, vedoucí k vydání rozhodnutí, jsou ze správního spisu alespoň v základních rysech bez pochyb zřejmé. V daném případě šlo v zásadě jen o posouzení právní otázky – aplikace určité právní normy (Úmluvy), což bylo žalobkyni známo od samého počátku kontroly dne 29. 10. a 31. 10. 2003, takže i přes vady odůvodnění platebního výměru uvedla do odvolání takové námitky, jako by byl odůvodněn řádně. Odvolací námitky byly v zásadě shodné s námitkami žalobními, takže soud nedospěl k závěru, že by žalobkyně byla poškozena na svých procesních právech. Měla dostatečné možnosti k jejich uplatnění a také je využila. V žádném případě nebyla zkrácena o jednu instanci a od samého počátku znala důvody rozhodnutí.

Včasnou kasační stížnosti žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla tento rozsudek z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla zrušení rozsudku (výroku o zamítnutí žaloby a o nákladech řízení) a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti tvrdila, že soud nepřihlédl k její námitce, že Parlament nedal k ratifikaci Úmluvy svůj souhlas dle čl. 10 Ústavy, a proto není Úmluva součástí právního řádu České republiky. Nesouhlasila s názorem soudu, že ustanovení čl. 1 odstavce 2 Ústavy rozptyluje pochybnosti o retroaktivních účincích čl. 10 Ústavy a zanechává mezinárodním smlouvám ratifikovaným před jeho účinností dosavadní status. Článek 10 Ústavy totiž nabyl účinnosti stejně jako čl. 1 odst. 2 až dne 1. 6. 2002. Stěžovatelka uvedla, že se nejedná o retroaktivitu, neboť čl. 10 Ústavy v novém znění nezasahuje do právních poměrů vzniklých před jeho účinností. Článek 10 ve znění účinném od 1. 6. 2002 nestanoví, že by mezinárodní smlouvy, které byly součástí právního řádu ČR, vlastně v minulosti jeho součástí nebyly. Říká pouze, že do budoucna jsou součástí právního řádu výlučně ty mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. Nic tedy Parlamentu nebránilo, aby k ratifikaci Úmluvy dal souhlas a tím ji učinil součástí právního řádu ČR. Soudem citovaný čl. 1 odst. 2 Ústavy neřeší otázku, zda je mezinárodní smlouva součástí právního řádu ČR či nikoliv. Poukaz soudu na ctění hodnoty právní jistoty vzhledem k tomu, že se nejedná o retroaktivitu ani o porušení jakéhokoliv závazku z mezinárodního práva, není namístě.

Stěžovatelka dále nesouhlasila s názorem soudu, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon a proto je třeba aplikovat její znění, protože podle jejího mínění Úmluva pro daný případ neobsahuje jinou úpravu než zákon a soud navíc ani neuvedl,

v čem je úprava v Úmluvě jiná. Ustanovení čl. 3 § 1 Úmluvy nesoulad mezi jejími ustanoveními a českým právním řádem zcela vylučuje. Přednostním použitím Úmluvy se tedy lze dostat pouze k odkazu na český právní řád (pozn.: vyjímající cizince v postavení pana B. z pojištění - § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb.). Stěžovatelka poukázala na znění § 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (účinné do 31. 12. 2003), podle něhož do okruhu pojištěných osob spadají pouze zaměstnanci, kteří mají sjednán pracovní poměr podle českého práva. Rovněž podle literatury (JUDr. J. Jakubka a kol., Novelizovaný zákoník práce, PRAKTIK 1996) spadají zaměstnanci v pracovním poměru do okruhu pojištěných osob, jen když mají pracovní poměr sjednán podle práva České republiky a obsah a znaky pracovního poměru se posuzují podle právních předpisů České republiky. Podle § 8 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jsou důchodového pojištění účastni ti zaměstnanci, kteří jsou účastni pojištění nemocenského. Z těchto ustanovení je zřejmé, že podle českého právního řádu účinného do 31. 12. 2003 nebyli zaměstnanci, kteří měli sjednán pracovní poměr podle jiného než českého práva, účastni systému sociálního zabezpečení České republiky.

Nedostatek důvodů rozhodnutí, působící jeho nepřezkoumatelnost (důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) spatřovala stěžovatelka v tom, že navzdory tomu, co je uvedeno v odůvodnění rozsudku, má za to, že soud systematický či logický výklad čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy neprovedl. Nelze proto ověřit, zda je skutečně „nutno“ pohlížet na francouzské občany zaměstnané v České republice jako na české občany. Není rovněž zřejmé, na základě jakého ustanovení se z cizince stává občan ČR. Stěžovatelka dospěla výkladem zákona k jiným závěrům než soud a na rozdíl od něj svůj výklad i předestírá. Podle ní nelze jednoznačně tvrdit, že se Úmluva na daný případ vztahuje, neboť její působnost pokrývá okruh případů, kdy „francouzští státní příslušníci opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa“, což v této věci nenastalo. Nejde ani o situaci podle čl. 3 § 2 Úmluvy, kdy je zaměstnanec vyslán podnikem v místě svého bydliště. Z toho stěžovatelka dovodila, že by se Úmluva na daný případ nevztahovala ani kdyby byla součástí českého právního řádu.

Posledním stížnostním bodem brojila stěžovatelka proti závěru soudu, že absence odůvodnění správního rozhodnutí nepředstavuje závažný nedostatek. Postupem, který správní orgán zvolil, se naznačuje, že vlastně rozhoduje již před vydáním rozhodnutí a již neprovádí žádné hodnocení důkazů, subsumpci pod právní normy apod. Tyto výtky lze podle jejich obsahu podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně by v případě, že budou důvodné, představovaly jinou vadu řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dále podotkla, že ve skutkově a právně obdobných věcech již žalovaná (detašované pracoviště Brno) v řízeních o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zrušila svá rozhodnutí pro nezákonnost a řízení zastavila. Důvodem bylo zjištění, že ustanovení Úmluvy nelze na dané případy francouzských občanů použít.

Pro přesnost je třeba uvést, že žaloba byla podána obchodní společností P. Č., s. r. o., avšak v průběhu řízení došlo ke změně obchodní firmy, jež se projevila i v zápise v Obchodním rejstříku, na A. P. S. s. r. o., přičemž její sídlo zůstalo stejné (S., T. 67).

Žalovaná se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila se závěry, na nichž založil svůj rozsudek krajský soud. Pokud jde o námitku, že v obdobných případech Česká správa sociálního zabezpečení, detašované pracoviště Brno, zrušila v mimoodvolacím

řízení svá rozhodnutí, žalovaná uvedla, že její právní názory nesdílí. Setrvala na závěrech vyjádřených v odůvodnění svého rozhodnutí a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové i řízení, jež jeho vydání předcházelo, přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve Nejvyšší správní soud zkoumal, zda je důvodná námitka stěžovatelky, v níž tvrdil, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Přitom shledal, že jeho odůvodnění obsahuje citace článku 1 § 1 a článku 3 § 1 Úmluvy, z jejichž znění soud dovodil závěr, že na zaměstnance, který je francouzským občanem, je nutno v České republice pohlížet pro účely sociálního zabezpečení jako na zaměstnaného českého občana. Na to navázal úvahou, že platí-li tato teze, nelze na francouzského občana aplikovat ta ustanovení českého právního předpisu, vztahující se obecně na cizince, tedy ani to, stanovící, kteří cizí státní příslušníci jsou z pojištění vyňati. Ze stejných důvodů vyloučil i aplikaci ustanovení, podle něhož nejsou poplatníky pojistného zaměstnanci, pokud nejsou účastni nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Z této pasáže je zcela zřejmé, z jakých právních ustanovení soud vycházel a jak posoudil vzájemný vztah mezi nimi, i k jakému závěru ho tyto úvahy dovedly. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že rozsudek soudu neobsahuje dostatek důvodů, na nichž výrok o zamítnutí žaloby spočívá a že z jeho odůvodnění nelze seznat, které právní předpisy byly aplikovány a jak byly vyloženy. Rozsudek by totiž byl podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44) nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nebylo-li by z jeho odůvodnění zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Podobně by bylo třeba posoudit i situaci, kdy by soud opomněl přezkoumat jednu ze žalobních námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Závěry krajského soudu i úvahy, pomocí nichž k těmto závěrům v reakci na žalobní body dospěl, jsou v odůvodnění rozsudku srozumitelně vyjádřeny, proto mohou být podrobeny přezkumu Nejvyšším správním soudem, samozřejmě pouze v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti.

Dále je třeba vyslovit se k namítanému pochybení krajského soudu, jehož se měl dopustit tím, že neshledal nedostatek náležitostí odůvodnění platebního výměru vydaného správním orgánem prvého stupně takovou vadou, která měla vést ke zrušení obou rozhodnutí správních orgánů soudem. Nejvyšší správní soud je se stěžovatelkou i krajským soudem zajedno v tom, že se skutečně o vadu řízení před správním orgánem jedná. Zákon (správní řád v ustanovení § 47 odst. 1) zcela jasně stanovuje esenciální náležitosti každého rozhodnutí správního orgánu. V odůvodnění je prostor pro objasnění, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval (§ 47 odst. 3 s. ř.). Nejvyšší správní soud podobně jako krajský soud zkoumal, zda mohla okolnost, že platební výměr OSSZ v Hradci Králové neobsahuje odůvodnění zcela respektující kritéria stanovená zákonem (cit. výše),

ovlivnit zákonnost celého rozhodnutí a přivodit tak zkrácení stěžovatelky na jejích veřejných subjektivních právech.

Odůvodnění platebního výměru vydaného správním orgánem prvního stupně obsahuje toliko sdělení, že se (pozn.: nedoplatek na pojistném a penále) předepisuje k úhradě na základě skutečností zjištěných při kontrole provedené ve dnech 29. 10. a 31. 10. 2003 s tím, že odůvodnění je uvedeno v protokole o kontrole č. 260/03, který je přílohou tohoto rozhodnutí. Protokol o kontrole připojený k rozhodnutí sestává z 12ti listů, na nichž je mimo jiné zaznamenáno zjištění, že z příjmu, který byl v období od ledna do srpna 2003 panu T. B. zúčtován, nebylo odvedeno pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a nedoplatek činí celkem 824 525 Kč. V textové části č. I protokolu, přesněji v bodě 3 písm. b) (list č. I/2 až I/5) je rovněž popsáno, z čeho OSSZ dovozuje, že je pan B. účasten nemocenského pojištění a jeho příjmy jsou vyměřovacím základem pro platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, které nebyly za dané období odvedeny. Protokol byl dne 31. 10. 2003 podepsán kromě pracovnice, jež provedla kontrolu, též jednatelem stěžovatelky panem B.. V odvolání proti platebnímu výměru stěžovatelka kromě nedostatku odůvodnění namítala zejména, že byla nesprávně interpretována a aplikována Úmluva, tedy že bylo nesprávně vyloučeno použití § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. a pan B. měl být z pojištění vyňat. Odkázala na protokol o provedené kontrole. Za této situace i Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že vada řízení spočívající v nedostatku odůvodnění neměla vliv na zákonnost posuzovaného rozhodnutí (platebního výměru). Podstatou odůvodnění je seznámit adresáta rozhodnutí s jeho důvody (skutková zjištění a jejich subsumpce pod aplikované právní normy) a svou přesvědčivostí ho přimět, aby je dobrovolně akceptoval jako akt aplikace práva vydaný v souladu se zákonem, jakož i umožnit mu, aby v souladu s poučením mohl účinně brojit proti výroku rozhodnutí zpochybněním toho, na čem spočívá, pokud s ním nesouhlasí. Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že i když není formálně správné učinit součástí rozhodnutí protokol o kontrole a v odůvodnění na něj pouze odkázat (a to je třeba správnímu orgánu prvního stupně vytknout), k újmě na právech stěžovatelky nedošlo. Všechny skutečnosti, jež se staly podkladem pro vydání platebního výměru, byly v protokolu o kontrole rozvedeny, částky uložené k úhradě náležitě vyčísleny a nechyběly ani právní úvahy, z nichž bylo zřejmé, ze kterých ustanovení správní orgán vycházel a jak je vykládá. Stěžovatelka měla včas k dispozici všechny relevantní informace proto, aby se mohla účinně bránit a také tak učinila – podstata odvolání je stejná jako jádro žaloby a promítá se i do kasační stížnosti. Jde o posouzení právní otázky, která tvoří základ sporu a je rozvedena níže. Stěžovatelka v tomto směru na svých veřejných subjektivních právech zkrácena nebyla. Nejvyšší správní soud má za to, že opačný závěr o vlivu takového pochybení na zákonnost celého rozhodnutí by představoval „přepjatý formalismus“ tak, jak je obecným soudům v některých případech vytýkán Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že o skutkovém základu daného případu není mezi stranami sporu. Stěžovatelka nikdy nepopřela, že za svého zaměstnance – ředitele společnosti, pana T. B., nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného jeho mzdu za období (od ledna do srpna 2003), jež bylo Okresní správou sociálního zabezpečení v Hradci Králové kontrolováno. Rovněž je nepochybné, že pan B. je občanem Francouzské republiky, v České republice nemá trvalý pobyt a pracovní smlouva se žalobkyní se řídí francouzským právem. Také částka dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále k ní přirostlého není zpochybňována.

Těžiště kasační stížnosti podané stěžovatelkou tvoří důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá obecně buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis (ustanovení), nebo je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka nesouhlasila s tím, aby na právní poměry v oblasti pojištění jejího zaměstnance, který je francouzským občanem, pracujícím na základě pracovní smlouvy řídicí se francouzským právem, nemajícím trvalé bydliště v České republice, byla aplikována Úmluva o sociální bezpečnosti a Dodatková dohoda, Zvláštní a závěrečný protokol mezi republikou Československou a republikou Francouzskou, podepsaná v Paříži dne 12. října 1948, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949. Žalovaná i krajský soud podle ní pochybily, pokud na projednávaný případ neaplikovaly ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb.

Pro náležité posouzení důvodnosti této námitky si Nejvyšší správní soud postupně položil několik základních otázek, z nichž první, na niž bylo třeba odpovědět, byla, zda je Úmluva takovou mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu České republiky a má přednost před zákonem.

Podle *článku 10 Ústavy* České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.) ve znění 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 provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., účinnou od 1. 6. 2002, byl nově vymezen okruh mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. *Článek 10 Ústavy* nyní říká, 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. Rovněž bylo v *odstavci 2 článku 1 Ústavy* výslovně vyjádřeno, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Zmíněná 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 základních svobodách, bylo možné dosáhnout přednosti před zákonem a přímé použitelnosti (resp. postavení mezinárodních smluv jako součástí vnitrostátního práva) pouze speciálními odkazy v různých zákonech. Od 1. 6. 2002 je třeba, aby byla mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky a měla přednost před zákonem, splnit čtyři podmínky: 1/ souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou, 2/ její vnitrostátní vyhlášení, 3/ závaznost pro Českou republiku a 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.

Úmluva o sociální bezpečnosti s Dodatkovou dohodou, Zvláštním a závěrečným protokolem mezi republikou Československou a republikou Francouzskou, podepsaná v Paříži dne 12. 10. 1948, vyhlášená pod č. 215/1949 Sb., byla 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 ČNR č. 4/1993 Sb.). Jde o tzv. prezidentskou mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána, jejímž předmětem nejsou lidská práva a základní svobody. 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. Článek 10 Ústavy tehdy spojoval bezprostřední závaznost mezinárodní smlouvy a její přednost před zákonem nejen se splněním podmínky vázanosti České republiky touto smlouvou, její ratifikace a vyhlášení, ale inkorporace přímo do vnitrostátního práva se týkala pouze takových mezinárodních smluv, které upravují 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 tyto účinky navíc souhlasem Parlamentu (viz výše). Úmluva Parlamentem schválena nebyla. Její postavení jako pramene práva je proto podmíněno zákonným odkazem, což znamená, že ji lze přímo aplikovat, pouze existuje-li zákon, který jí takový právní status přiznává.

Nejvyšší správní soud má za to, že právě takovým zákonem je *zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění*. Jeho § 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 českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají a za jakých podmínek požívají jejich výhod, obsahuje tedy ustanovení o sociálním pojištění, jak o něm hovoří § 1 zákona č. 100/1932 Sb. Rovněž splňuje podmínku publikace ve Sbírce zákonů a jelikož nebyla dosud zrušena ani nahrazena jinou, trvá i její mezinárodní účinnost. Z toho je třeba dovodit vnitrostátní účinnost ustanovení v ní obsažených. Pravidla obsažená v Úmluvě jsou aplikovatelná přímo a mají přednost před zákonem, který stanoví něco jiného.

Kladná odpověď na první položenou otázku implikuje úvahu nad tím, zda a jak znění Úmluvy ovlivňuje aplikovatelnost ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., ve znění do 31. 12. 2003, tedy zda je zaměstnanec stěžovatelky (p. B.) účasten na pojištění v České republice. Zmíněné ustanovení zní takto: 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. Článek 1 § 1 Úmluvy stanoví, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení, uvedeným v článku 2 této Úmluvy a platným 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. Článek 3 § 1 Úmluvy pak říká, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci, zaměstnaní v jednom ze smluvních států, podléhají zákonodárstvím, platným v místě jejich zaměstnání.

Věcná působnost § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. v rozhodném znění se vztahuje na cizí státní příslušníky nemající trvalý pobyt na území České republiky činné pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. T. B. je francouzským státním příslušníkem, který pracoval pro stěžovatelku v pracovněprávním

vztahu řídícím se francouzským právním řádem. Vynětí z pojištění se ho však nedotkne proto, že 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 (tj. v tomto případě v České republice), tedy i zákonným předpisům o sociálním zabezpečení a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci České republiky. Požívat výhody sociálního systému nepochybně předpokládá účast osoby, jíž jsou ony výhody přiznávány, na tomto systému. Smyslem Úmluvy, vyjádřeným výslovně i v její preambuli, je záměr „zaručiti výhody zákonných předpisů o sociální bezpečnosti, které jsou v platnosti v obou smluvních státech, osobám, pro něž platí nebo platily tyto zákonné předpisy“, tedy zaručit občanům obou smluvních států za stanovených podmínek stejné výhody, jako jsou poskytovány v dané zemi občanům vlastním. Stojí-li tedy v projednávané věci tato dvě pravidla proti sobě (zákon osobu z pojištění vyjímá a mezinárodní smlouva téže osobě přiznává stejné postavení v sociálním zabezpečení jako vlastním občanům v zemi, kde je cizinec zaměstnán), je třeba aplikační přednost přiznat mezinárodní smlouvě (čl. 10 Ústavy, věta za středníkem). Výsledkem kolize obou právních norem je závěr, že zaměstnanec žalobkyně, pan B., byl v rozhodné době účasten na pojištění (nebyl z něho vyňat). Tato skutečnost pak přímo zakládá povinnost stěžovatelky odvádět za tohoto svého zaměstnance stanovené pojistné a za dobu prodlení s placením i penále v zákonem stanovené výši.

Argumentace stěžovatelky, že přednostní použití Úmluvy nás znovu přivede k odkazu na český právní řád (podle něhož jsou cizinci vyňati z pojištění), postrádá logické opodstatnění. Zákon sám o sobě totiž cizí státní příslušníky splňující tam uvedená kritéria z pojištění vylučuje. Mezinárodní smlouva, která by stanovila totéž, tj. pouze odkázala na toto pravidlo českého právního řádu, by byla zcela nadbytečná. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že s účinností od 1. 1. 2004 byl zákonem č. 424/2003 Sb. novelizován zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců tak, že napříště jsou z pojištění vyňati pouze cizí státní příslušníci nemající trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou v České republice činní pro zaměstnavatele požívající diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě (§ 5 písm. b/) a ti zaměstnanci, kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky (§ 5 písm. c/). Z posledně uvedené skupiny však 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 (tzn. že tito jsou pojištění účastni). Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že napříště se podle českého zákona vztahuje působnost předpisů o nemocenském pojištění zaměstnanců na všechny zaměstnance (lhostejno, zda jsou cizinci), 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 byl v této věci pan B. (jeho zaměstnavatel má sídlo v České republice), se v důsledku novely nadále není třeba spoléhat na mezinárodní smlouvy a nejednotné a netransparentní odkazy na ně ve vnitrostátních právních předpisech. Tato změna má nepochybně napomoci zpřehlednění celé situace pro zaměstnance i zaměstnavatele a umožnit cizincům, kteří si pro regulaci svého pracovněprávního vztahu zvolili jiné než české právo (jak jim to zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním umožňuje) účast na nemocenském pojištění, což však současně znamená, že se stanou i poplatníky pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (v souladu s odkazem v § 8 zákona č. 155/1995 Sb., jsou tyto osoby účastny i pojištění důchodového).

Jak je uvedeno v důvodové zprávě k novele, má nová právní úprava přizpůsobit podmínky účasti na nemocenském pojištění podmínkám platným ve státech Evropské unie i v jiných státech, kde je rozhodující místo výkonu výdělečné činnosti (*lex loci laboris*), nikoliv to, podle jakých právních předpisů se výkon této činnosti řídí (podle článku 13 bodu 2 písm. a) Nařízení Rady (EEC) 1408/71 osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům toho státu, dokonce i když registrované ústředí nebo místo podnikání instituce, podniku nebo osoby, která ji zaměstnává, je na území jiného členského státu).

Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom toho, že v rozhodné době (za niž bylo vyměřeno odvést dlužné pojistné a navíc zaplatit značnou částku jako penále) nebyla právní úprava stanovící povinnost odvádět pojistné a příspěvek za zaměstnance v postavení pana B. vyjádřena z legislativně technického hlediska ideálně. Pro adresáty zmíněných právních norem (u nichž nelze předpokládat právnické vzdělání) přesto, že všechny formální zákonné náležitosti pro založení vnitrostátní účinnosti ustanovení mezinárodní smlouvy z roku 1948, resp. 1949 byly splněny (zejména publikace ve Sbírce zákonů), mohlo být nesnadné všechny stanovené povinnosti zjistit a dodržet. Tomu nasvědčuje i značný počet obdobných případů, které se v tomtéž období vyskytly, a nejednotný přístup při jejich řešení nejen na různých pracovištích žalované, ale i u krajských soudů činných ve správním soudnictví. Tato skutečnost může být však pouze podnětem k zamyšlení pro tvůrce legislativy na poli sociálního zabezpečení a podle názoru tohoto soudu i pro správní orgány nadané pravomocí prominout penále za opožděné zaplacení zákonných odvodů. V žádném případě však nemůže pana T. B. a ostatní cizince jako zaměstnance ve stejném postavení připravit o výhody, které jim český právní řád v oblasti sociálního zabezpečení v rozhodné době přiznával. Povinnost zaměstnavatele odvést stanovené částky na pojistném a příspěvku je důsledkem takovéto garance, na něž výše naznačená úvaha nemůže mít vliv.

Námítku stěžovatelky, že nelze jednoznačně tvrdit, že se Úmluva na daný případ vztahuje (i kdyby součástí českého právního řádu byla), protože vymezuje svou působnost pouze na případy, kdy francouzští státní příslušníci opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa, je třeba odmítnout. Otázky spojené s přesídlením na území druhého smluvního státu řeší ustanovení článku 1 § 2 písm. a) a b) Úmluvy. Pravidlo, že u francouzských státních příslušníků, kteří opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa, a nesplňují zde podmínky stanovené pro pojistnou povinnost, bude přesídlení považováno za vážný důvod přerušení zaměstnání při posuzování otázky zachování nároků za podmínek stanovených podle československých právních předpisů, na tento případ skutečně nedopadá. Patří sice mezi obecné zásady vyjádřené v článku 1 Úmluvy, ale nijak nezpochybňuje ustanovení určující, jakým předpisům o sociálním zabezpečení příslušníci smluvních států podléhají a jaké výhody s tím jsou spojeny (§ 1). Výjimky ze zásady uvedené v § 1 Úmluvy vyjmenované v čl. 3 § 2 se dané věci, jak správně stěžovatelka v kasační stížnosti podotkla, rovněž netýkají. Ze znění Úmluvy, jak byla výše citována a vyložena, plyne, že závěr krajského soudu, podle něhož se v posuzovaném případě (ve sledované oblasti právních vztahů) na francouzského občana hledí jako na občana České republiky, není absurdní, jak tvrdila stěžovatelka, ale správný a výstižný.

Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí posuzoval v mezích uplatněných žalobních bodů jeho soulad

s právními předpisy. Žádného pochybení, pokud jde o výsledek právního posouzení, se nedopustil, Nejvyšší správní soud se pouze odchýlil od jeho úvahy o tom, z jakých ustanovení se přímá aplikovatelnost (vnitrostátní účinnost) Úmluvy dovozuje. Nejvyšší správní soud rovněž nezjistil, že by krajský soud přehlédl v žalobě důvodně vytýkanou vadu správního řízení, pro kterou měl rozhodnutí žalovaného zrušit. Řízení před soudem netrpělo ani jinou vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Naplnění důvodů kasační stížnosti, jichž se stěžovatelka dovolávala (§ 103 odst. 1, písm. a/ a d/ s. ř. s.), Nejvyšší správní soud neshledal, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu

