



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Milady Haplové v právní věci žalobkyně **B. D. M., s. r. o.**, zastoupené Eliškou Barthelemy, advokátkou se sídlem v Praze 1, Petrská 12, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2004, č. j. 12 Cad 35/2004 – 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **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 :

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 7. 2004, č. j. 332-6003-506-15.7.2004/Ve, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 16. 4. 2004, č. j. xxx, jímž bylo žalobkyni předepsáno k úhradě dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Současně bylo rozhodnuto o nákladech řízení. V posouzení zásadní otázky, zda mělo být vyměřeno pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za zaměstnankyni M. S., která je francouzskou občankou a měla se žalobkyní uzavřenou pracovní smlouvu na dobu neurčitou, která se řídila francouzským právem a neměla 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 úmluvu vyhlášenou pod č. 68/1970 (dále jen „Úmluva“) považoval za součást právního řádu České republiky, nadřazenou vnitrostátnímu předpisu 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 pak dovodil, že na zaměstnance, francouzského občana je nutno v České republice pro účely sociálního zabezpečení pohlížet stejně jako na zaměstnaného českého občana a čl. 3 § 1 ve spojení s čl. 2 § 1 bod 1 v části v období po 30. 6. 1964, písm. b) Úmluvy vztahující se na právní předpisy o nemocenském pojištění je nutno vykládat v rozsahu a v duchu čl. 1 § 1 Úmluvy tedy, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci na území smluvních států mohou požívat výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států. Dle uvedeného přestává být pro český právní řád francouzský občan cizincem a nelze aplikovat zákonná ustanovení vztahující se na cizince. Nepřichází proto 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 účastni nemocenského pojištění podle předpisu o nemocenském pojištění. Nebýt úmluvy, platil by opak. Výše nedoplatku pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku nezaměstnanosti 129 200 Kč a penále 57 559 Kč, stejně tak dlužné období od 1. 1. do 30. 4. 2003 nebylo žalobou napadeno, proto je soud nepřezkoumával. Na základě shora uvedeného soud dovodil, že žalobkyně jako zaměstnavatel paní M. S. je podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb. plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za tuto svoji zaměstnankyni a žalobu jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Včasnou kasační stížností žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

K tvrzené nezákonnosti stěžovatelka namítá, že soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve argumentuje nadřazeností Úmluvy nad zákonem a teprve posléze po provedení výkladu svých právních závěrů se vyjadřuje k tomu, zda je Úmluva součástí českého právního řádu. Stěžovatelka 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 uzavřenou pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů, sporné a nejasné. Do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. dle znění čl. 10 Ústavy Úmluva nebyla 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 nedal souhlas, 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 uzavřenou pracovní smlouvu podle cizího práva, byli účastni na systému českého sociálního zabezpečení, tedy byl odlišný stav než účinný 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 v právním posouzení věci nejsou jednotné ani soudní orgány. Nemohla mít právní jistotu o tom, zda nějakou povinnost má či nemá.

K tvrzenému nedostatku důvodů rozsudku stěžovatelka namítá 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.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

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

Nejvyšší správní soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že o skutkovém základu daného případu není mezi stranami sporu. Paní M. S. je občankou Francouzské republiky, v České republice neměla trvalý pobyt a pracovní smlouva s ní se řídila francouzským právem. Stěžovatelka nepopřela, že nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného její mzdu za období od 1. 1. do 30. 4. 2003, jež bylo Pražskou správou sociálního zabezpečení v Praze 8 kontrolováno. Nebyla také zpochybňována částka dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále k ní.

Zásadním stížním bodem kasační stížnosti podané stěžovatelkou ale je 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, nebo je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka především namítá neaplikovatelnost Úmluvy o sociální bezpečnosti a Dodatkové dohody, Zvláštní a závěrečný protokol mezi republikou Československou a republikou Francouzskou podepsanou v Paříži dne 12. 10. 1948, vyhlášenou ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949 v oblasti pojištění její zaměstnankyně, která je francouzskou občankou pracující na základě pracovní smlouvy řídící se francouzským právem, a nemající trvalé bydliště v České republice. Dále namítala pochybení žalované i městského soudu, 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 odpověď na zásadní otázku, zda je Úmluva takovou mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu České republiky a má přednost před zákonem.

Podle čl. 10 Ústavy České republiky 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 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. Nyní čl. 10 Ústavy 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. V odst. 2 čl. 1 Ústavy bylo výslovně vyjádřeno, 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 pro to, aby byla mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky a měla přednost před zákonem potřeba splnit 4 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 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, která 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 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, 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 § 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 mj. 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. 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.

Shora uvedený závěr vyvolává úvahu, zda a jak znění Úmluvy ovlivňuje aplikovatelnost ust. § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. ve znění do 31. 12. 2003, tedy, zda zaměstnankyně stěžovatelky je účastna na pojištění v České republice. Zmíněné ustanovení ve znění, 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 účastní nemocenského pojištění v jiném státě, nebo pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, je třeba vykládat v duchu čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy. V nich se stanoví, že českoslovenští 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.

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, tedy na paní M. S.. Vynětí z pojištění se jí 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 (v tomto případě v ČR), 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, již jsou ony výhody přiznávány, na 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 občanů v zemi, kde je cizinec zaměstnán, je třeba aplikační přednost přiznat mezinárodní smlouvě (čl. 10 Ústavy, za středníkem), neboť jest k zákonu o nemocenském pojištění ve vztahu zákona speciálního k zákonu obecnému. Z toho pramení závěr, že zaměstnankyně stěžovatelky paní Salomon byla v rozhodné době účastna na pojištění, což přímo zakládá povinnost stěžovatelky odvádět za tuto svou zaměstnankyni 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 kritéria z pojištění vylučuje a pokud by mezinárodní smlouva stanovila totéž odkazem na toto pravidlo českého právní 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 činní pro zaměstnavatele požívající diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastní nemocenského pojištění v jiném státě a ti zaměstnanci, kteří jsou činní 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 účastní). Z uvedeného je zřejmé, že napříště se podle českého zákona vztahuje působnost předpisů o nemocenském pojištění 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 paní S.

(se sídlem zaměstnavatele v ČR), tato změna nepochybně napomáhá zpřehlednění situace pro zaměstnance i zaměstnavatele a i cizincům, kteří si pro regulaci svého pracovněprávního vztahu zvolili jiné než české právo, potvrzuje účast na nemocenském pojištění, čímž se ovšem zároveň stávají poplatníky pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. 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, což odpovídá čl. 13 bodu 2 písm. a) Nařízení Rady (EEC) 1408/71.

Nejvyšší správní soud na tomto místě dodává, 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 tomtéž období a nejednotný přístup při jejich řešení u žalované i u krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Proto by podle názoru Nejvyššího správního soudu tato skutečnost mohla být podnětem i pro správní orgány s pravomocí prominout penále za opožděné zaplacení zákonných odvodů. I když nebyla právní úprava stanovící povinnost odvádět pojistné a příspěvek za zaměstnance vyjádřena z hlediska legislativně technického ideálně, v žádném případě však nemůže paní S. připravit o výhody, které jí český právní řád v oblasti sociálního zabezpečení v rozhodné době přiznával. Uvedené úvahy nemohou mít vliv na povinnost zaměstnavatele odvést stanovené částky na pojistném a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud tímto reaguje na námitku stěžovatelky týkající se vymáhání plateb za rok 2003 až v roce 2004 a nejednotnost rozhodování správních orgánů a soudů v důsledku rozdílných výkladů předmětných zákonných ustanovení.

Námitka stěžovatelky dovozující nezákonnost napadeného rozsudku z toho, že soud 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. 4, tedy v úvodu posouzení věci, jednoznačně vyjádřil své stanovisko k otázce, zda je Úmluva součástí právního řádu ČR. Stejně tak námitka stěžovatelky k tvrzenému nedostatku důvodů v rozsudku spočívající v nepřezkoumatelnosti části rozsudku na jeho 4. straně, jak po stránce jazykového vyjádření, tak po stránce věcného obsahu svého sdělení, není důvodná, neboť soud v této části odůvodnění rozsudku vyložil obsah čl. 1 § 1, čl. 2 § 1 bod 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy, jejich vzájemný vztah a dopad na ustanovení § 5 zákona č. 54/1956 Sb.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí posoudil v mezích uplatněných žalobních bodů jeho soulad s právními předpisy, zásadního pochybení majícího vliv na výsledek právního posouzení se nedopustil. Nejvyšší správní soud se pouze odchýlil od jeho úvahy o tom, z jakých ustanovení se přímá aplikovatelnost Úmluvy dovozuje. Řízení před soudem netrpělo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Nejvyšší správní soud neshledal naplnění důvodu kasační stížnosti, již se stěžovatelka dovolávala ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně dne 18. května 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu