



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **Nestlé Česko s. r. o.**, se sídlem Mezi vodami 27, Praha 4 - Modřany, zastoupené JUDr. Pavlem Dudákem, advokátem se sídlem Vinohradská 37, Praha 2, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 9. 2005, č. j. 323-6003-3445-5.9.2005/Klí, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2008, č. j. 12 Cad 25/2005 – 89,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2008, č. j. 12 Cad 25/2005 – 89, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2008, č. j. 12 Cad 25/2005 - 89 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky ze dne 29. 9. 2005, č. j. 323-6003-3445-5. 9. 2005/Klí (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila platební výměr Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 21. 7. 2005, č. 629/1825/05. Tento platební výměr vycházel ze skutečností zjištěných kontrolou u žalobkyně a v odůvodnění odkázal na protokol o této kontrole č. 1825/05, který je přílohou platebního výměru. V odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že se jednalo o nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku

zaměstnanosti ve výši 1 846 859 Kč a penále ve výši 1 056 092 Kč, tedy dluh v úhrnné výši 2 902 951 Kč. Zjištěný nedoplatek vznikl tím, že organizace nezahrnula v měsících listopadu 2003 a prosinci 2003 do vyměřovacího základu pro odvod pojistného příjmy v celkové výši 5 431 922 Kč zúčtované v souvislosti s výkonem zaměstnání švýcarských občanů J. P. B., J. K., E. S. V., dále pak francouzských občanů J. F., B. L. C., L. R. W., a konečně maďarských občanů C. T. a B. M. Tito zaměstnanci neměli na území ČR trvalý pobyt a byli u žalobkyně zaměstnáni na základě pracovních smluv uzavřených dle švýcarského práva s místem výkonu práce v Praze, kromě C. T., s nímž bylo sjednáno místo výkonu práce v Olomouci. Stěžovatelka použila k právnímu hodnocení postavení těchto zaměstnanců mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení platné mezi ČR a státy, jejichž příslušníky jsou jmenovaní zaměstnanci žalobkyně, tj. Smlouvu mezi ČR a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení (vyhl. pod č. 267/1997 Sb., dále také jen „česko-švýcarská Smlouva“), dále i Všeobecná úmluva o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií (vyhl. pod č. 215/1949 Sb., ve znění Dodatkové úmluvy č. 68/1970 Sb., dále jen „česko-francouzská Úmluva“) a také Úmluvu mezi Československou republikou a Maďarskou lidovou republikou o spolupráci na poli sociální politiky (vyhl. pod č. 21/1960 Sb., dále jen „česko-maďarská Úmluva“). Jejich výkladem dovodila, že na postavení těchto státních příslušníků nelze aplikovat ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. o vynětí cizích státních příslušníků z pojištění. Stěžovatelka dále odmítla námitky žalobkyně a dospěla k závěru, že výše jmenovaní zaměstnanci byli v měsících listopadu a prosinci roku 2003 účastni nemocenského pojištění a příjmy jim zúčtované žalobkyní v souvislosti s výkonem zaměstnání jim měly být zahrnuty do vyměřovacího základu pro odvod pojistného.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu. O žalobě městský soud rozhodl **napadeným rozsudkem**, kterým napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku poukázal na to, že Ústavní soud v několika svých nálezech, v nichž přezkoumával ústavnost rozsudků Nejvyššího správního soudu ve věcech žalobců zaměstnávajících cizí pojištěnce, dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky potvrzující platební výměry na nedoplatky na pojistném nemohou z ústavního hlediska obstát (např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 629/06). Ústavní soud dospěl k názoru, že Nejvyšší správní soud ani městský soud nevyhověly ústavnímu imperativu ústavně konformního výkladu právního řádu, neboť porušily princip legitimního očekávání a zasáhly tak do práv a povinností adresátů. Podle Ústavního soudu nebylo možné dovodit aplikovatelnost Úmluvy na základě 70 let starého zákona, který stěžovatelka nikdy předtím neaplikovala. V podrobnostech k tomuto názoru odkázal městský soud na závěry vyjádřené v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. I. ÚS 629/06. Městský soud dospěl v posuzované věci k názoru, že pokud Ústavní soud uzavřel, že francouzští státní příslušníci, kteří neměli v ČR trvalý pobyt a byli činní v ČR pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, pak nebyli účastni na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb. Z toho důvodu žalobkyně jako zaměstnavatel takových francouzských státních příslušníků není plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti za tohoto pracovníka. Tento právní názor bylo podle městského soudu nutno vztáhnout i na zaměstnance žalobkyně, kteří jsou státními příslušníky Švýcarska a Maďarska, kteří neměli v rozhodné době na území ČR trvalý pobyt. Pro další řízení ve věci městský soud

stěžovatelku zavázal posoudit povinnost žalobkyně k úhradě pojistného podle ustanovení § 5 písm. b) a c) zákona č. 54/1956 Sb.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatelka uvedla, že jej napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. K těmto namítaným důvodům zejména uvedla, že městský soud se v odůvodnění pouze přejal názor Ústavního soudu obsažený v nálezu ze dne 15. 1. 2008, č. I. ÚS 629/06, které se týkají pouze francouzských pojištěnců. Napadený rozsudek však podle názoru stěžovatelky neobsahuje žádné jiné odůvodnění ve vztahu k zaměstnancům žalobce, tj. ke státním příslušníkům Švýcarska a Maďarska, ačkoliv nálezy Ústavního soudu, na které odkazuje městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku se týkají pouze účasti francouzských státních občanů na nemocenském pojištění v období před 1. 1. 2004. Tuto argumentaci však nelze v žádném případě vztáhnout na Smlouvu mezi ČR a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, vyhl. pod č. 267/1997 Sb., neboť se Smlouvou vyslovil souhlas Parlament ČR a prezident republiky ji ratifikoval. S touto skutečností se městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal, pouze odkázal na výklad provedený Ústavním soudem ve vztahu k Všeobecné úmluvě o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií, vyhl. pod č. 215/1949 Sb.

Čl. 3 písm. a) česko-švýcarské Smlouvy stanoví, že tato smlouva se vztahuje na státní občany smluvních států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.“ Podle čl. 4 této smlouvy *„s výhradou odchylných ustanovení jsou státní občané jednoho smluvního státu, jakož i jejich rodinní příslušníci a pozůstalí ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu, popřípadě jejich rodinným příslušníkům a pozůstalým.“* Stěžovatelka argumentovala dále ustanovením čl. 3 a 2 (1) písm. a), b) této smlouvy, podle nichž se pojišťovací povinnost řídí právními předpisy státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost, přičemž smlouva se vztahuje i na právní předpisy o nemocenském pojištění a na právní předpisy o sociálním zabezpečení. Česko-švýcarská Smlouva tedy stanoví, že státní občané jednoho smluvního státu jsou ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu.

Pokud se jedná o zaměstnance žalobkyně, kteří jsou maďarskými státními občany, byla v daném případě aplikována vyhláška ministra zahraničních věcí č. 21/1960 Sb., o Úmluvě mezi Československou republikou a Maďarskou lidovou republikou o spolupráci na poli sociální politiky. Dle čl. 2 česko-maďarské Úmluvy o spolupráci občané jedné smluvní strany pracující, popřípadě zdržující se na území druhé smluvní strany, jakož i jejich rodinní příslušníci se posuzují v oboru pracovního práva, sociálního zabezpečení (pojištění), jakož i jiných sociálních služeb a rodinných přídatků stejně jako vlastní občané, pokud se v této Úmluvě nestanoví jinak; mají stejná práva a povinnosti jako vlastní občané. Dle čl. 4 odst. 1 *„při provádění této Úmluvy se použije právních předpisů o sociálním zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území pracující vykonává činnost rozhodnou pro jeho sociální zabezpečení (pojištění)“*. Úmluva se vztahuje dle čl. 3 na celé „důchodové zabezpečení“ státních příslušníků smluvních stran.

Stěžovatelka dále analyzovala možnost žalobkyně uzavřít smlouvu podle cizích právních předpisů ve vztahu k jejich pojistnému statusu a dovodila, že bez ohledu na to, podle jakého práva byla uzavřena pracovní smlouva, musí mít cizí státní příslušník na základě bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení z hlediska pojištění stejné postavení jako český pracovník, tzn. musí být pojištěn. Pokud tedy švýcarští, francouzští a maďarští státní příslušníci na území smluvního státu mohou na základě mezinárodních smluv požívat výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, nelze aplikovat ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2003, o vynětí z pojištění cizích státních příslušníků. Právní stav, kdy ČR uzavřela bilaterální smlouvy o sociální bezpečnosti na principu vzájemnosti a zároveň zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců vyloučil z účasti na sociálním pojištění cizí státní příslušníky, kteří mají uzavřenu pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů a nemají trvalý pobyt na území ČR, vede k závěru, že z účasti na nemocenském pojištění v předmětném období, tj. v daném případě listopad až prosinec 2003, jsou vyloučeni cizí státní příslušníci, kteří mají uzavřenu pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů a na území ČR nemají trvalý pobyt, s výjimkou cizích státních příslušníků, u nichž je účast na nemocenském pojištění založena mezinárodními smlouvami. Stěžovatelka dále poukázala na povinnost ČR dodržovat mezinárodní smlouvy dle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 27 Vídeňské úmluvy, a to bez rozlišování jejich kategorie, tzn. i smlouvy sjednané na úrovni vlády či jednotlivých resortů. U právních předpisů týkajících se sociálního zabezpečení vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv (a to včetně Úmluvy) vyplývala především z ustanovení § 1 zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, který byl zrušen až zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Pokud by nevycházela z těchto smluv ohledně ustanovení určujících příslušnost k právním předpisům, musela by tak učinit rovněž v případech, kdy fyzické osoby pobírají na základě bilaterálních smluv o sociálním zabezpečení starobní, invalidní či pozůstalostní důchody, a obdobně též v případě, že takovým osobám byla na základě bilaterálních ujednání státním rozpočtem uhrazována zdravotní péče. S ohledem na tyto skutečnosti by bylo nezbytné příjemcům uvedené dávky odejmout, což v praxi představuje desítky tisíc důchodů přiznaných neoprávněně, z toho několik set francouzských důchodů.

V závěru své kasační stížnosti stěžovatelka podrobně popsala, jakým způsobem postupovala při sjednávání výkladu zákona č. 54/1956 Sb. ve znění platném do 31. 12. 2003, ve vztahu k mezinárodním smlouvám o sociálním zabezpečení. Výklad byl vydán v prosinci 2002 a Ministerstvo práce a sociálních věcí zveřejnilo na svých internetových stránkách stanovisko k aplikaci mezinárodních smluv a tato informace byla zveřejněna jak elektronicky, tak s použitím médií. Byla vytvořena možnost doplatit pojistné zpětně bez sankce penalizace. Prostředky použité ke zveřejnění stanoviska byly v roce 2002 a 2003 zcela obvyklé a přiměřené svému účelu, neboť z dnešního pohledu lze konstatovat, že řada zaměstnavatelů za své zaměstnance s cizí státní příslušností odváděla pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, popřípadě požádala o výjimku z aplikace z českých právních předpisů, neboť na základě ustanovení bilaterálních smluv o sociálním zabezpečení (např. čl. 3 § 3 Úmluvy) bylo možné legálně dosáhnout na základě dohody mezi institucemi smluvních států, aby pracovníci, kteří by byli jinak povinně pojištěni v ČR, nadále zůstat pojištěni v domovském státě. Na základě uvedené argumentace stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení tomuto soudu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že změna správní praxe ohledně švýcarských státních příslušníků a nesprávné aplikaci právního názoru Ústavního soudu na tuto problematiku, by samy o sobě nemohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Především podotkla, že i kdyby stěžovatelka měla pravdu v tom, že ve vztahu k státním příslušníkům Švýcarské konfederace bylo možno vycházet z novely Ústavy č. 395/2001 Sb. a na jejím základě aplikovat příslušnou mezinárodní smlouvu, neměla by taková skutečnost vliv na závěr o nezákonnosti rozhodnutí žalované, který učinil městský soud v napadeném rozsudku. Městský soud totiž musel posoudit napadené rozhodnutí stěžovatelky jako celek, a proto je musel zrušit, byť se důvod nezákonnosti dovozený z citovaného nálezu Ústavního soudu vztahoval jen k části rozhodnutí správního orgánu napadeného správní žalobou, a to konkrétně ke státním příslušníkům Maďarska a Francie. Přinejmenším v tomto rozsahu trpělo rozhodnutí stěžovatelky nezákonností. Dále se žalobkyně vyjádřila k argumentům stěžovatelky týkajícím se legitimacy změny správní praxe. Podle názoru žalobkyně neexistovaly pro změnu správní praxe ze strany stěžovatelky v období od 1. 6. 2002 do 31. 12. 2003 žádné legitimní důvody. Podle žalobkyně je povinností státu, aby zabezpečil bezproblémovou transpozici závazků vyplývajících z mezinárodních smluv do svého práva vnitrostátního. V daném případě tomu však tak nebylo. Zatímco mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci poskytl souhlas Parlament, bylo možné s účinností novely Ústavy od 1. 6. 2002 začít přímo aplikovat, v případě starších smluv, které takový souhlas Parlamentu nezískaly, zde čl. 10 Ústavy takovou možnost nezakládá. Před účinností novely Ústavy stěžovatelka a jí podřízené správní orgány ve své praxi mezinárodní smlouvy v předmětné oblasti přímo neaplikovaly, ač jim takovou teoretickou možnost umožňoval zákon č. 100/1932 Sb. Žalobkyně dále zastává názor, že příslušné mezinárodní smlouvy, o něž se stěžovatelka v daném případě opírá, obsahují pouze normy kolizní, neobsahují přímou úpravu postavení zaměstnanců v pojistných systémech smluvních stran těchto smluv. Tyto smlouvy obsahují v daném kontextu pouze zpětný odkaz na českou vnitrostátní legislativu, která však přímo neupravovala postavení zaměstnanců – cizích státních příslušníků, naopak § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. ve znění účinném v době před 31. 12. 2003 výslovně tuto kategorii zaměstnanců vylučoval z působnosti zákona. Skutečnost, že se českému státu nepodařilo transponovat své mezinárodní závazky do vnitrostátní legislativy, nelze přičítat k tíži adresátů norem v oblasti práva sociálního zabezpečení. Ke stěžovatelčině námitce, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností, žalobkyně v podstatě zopakovala, že městský soud musel rozhodnutí stěžovatelky zrušit pro rozpor s citovaným nálezem Ústavního soudu, přičemž okolnost, zda ve vztahu k zaměstnancům z jiných zemí lze závěry vyplývající z rozhodnutí Ústavního soudu aplikovat na tento případ, již není rozhodná pro posouzení zákonnosti rozhodnutí napadeného správní žalobou.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pro posouzení námitek stěžovatelky je vhodné nejprve vymezit význam uplatněných kasačních důvodů. Nesprávné posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován. Konečně je třeba se vyjádřit i k významu posledního písmene citovaného zákonného ustanovení, tj. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. První, tam upravený důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí) spočívá podle Nejvyššího správního soudu buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Taková nesrozumitelnost rozhodnutí však v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu nenastala. Následující důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí) je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí. Konečně posledně jmenovaný důvod, tedy že se jedná nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba její význam posuzovat jako důvod pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně pouze za předpokladu splnění věty navazující, tedy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, jak namítala stěžovatelka. Přestože v řadě míst se lze ztotožnit s některými stěžovatelčinými postřehy ohledně nedostatků v odůvodnění napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky o jeho nepřezkoumatelnosti, a to z následujících důvodů. Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku přidržel plně názoru Ústavního soudu ČR ohledně statusu francouzských státních příslušníků bez trvalého pobytu v ČR, kteří jsou činní v pracovním poměru uzavřeném podle cizích předpisů, vyjádřeném v nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 629/06. Ohledně švýcarských a maďarských státních příslušníků zaměstnávaných stěžovatelkou městský soud pouze uvedl, že je ve vztahu k nim potřeba použít stejný právní názor jako u francouzských pojištěnců. Městský soud tak použil argumentum per analogiam, i když bez dostatečného odůvodnění či srovnání charakteristiky a obsahu česko-švýcarské Smlouvy a česko-maďarské Úmluvy o spolupráci s česko-francouzskou Úmluvou, jejímuž výkladu se v odůvodnění napadeného rozsudku věnoval v intencích citovaného nálezů Ústavního soudu. Napadený rozsudek městského soudu je tedy přezkoumatelný, neboť právní názor městského soudu ohledně švýcarských a maďarských zaměstnanců žalobkyně, na něž se vztahuje česko-švýcarská Smlouva a česko-maďarská Úmluva o spolupráci, je nutno vykládat tak, že pro ně platí stejný právní režim, jako pro francouzské zaměstnance žalobkyně, tedy že jsou vyňati z pojištění podle ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. Z tohoto lze dále dovodit, že městský soud považoval uvedené mezinárodní smlouvy za obsahově shodné a stejně pak

hodnotil i jejich charakteristiku z pohledu čl. 10 Ústavy ČR po novele účinné od 1. 6. 2002. Nejvyšší správní soud tedy neshledal nepřezkoumatelnost uvedených právních závěrů městského soudu, byť souhlasí se stěžovatelkou plně v tom, že odůvodnění napadeného rozsudku je značně kusé a řešení některých právních otázek posuzované věci z něho vyplývá pouze implicitně.

Dále se Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelky zabýval zákonností rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že napadený rozsudek trpí nezákonností. Právní posouzení věci vychází z předmětného ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., ve znění s účinností do 31. 12. 2003, podle něhož platilo, 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.“* Spor mezi stěžovatelkou a žalobkyní spočíval v tom, zda bylo možné aplikovat v rozhodném období (listopad a prosinec 2003) toto ustanovení na francouzské, švýcarské a maďarské zaměstnance žalobkyně, kteří neměli na území České republiky trvalý pobyt a byli zaměstnaní u stěžovatelky v pracovněprávním vztahu podle švýcarského práva. Rozhodnou právní otázkou k posouzení ve věci bylo, jakým způsobem je třeba interpretovat ustanovení mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení sjednaných na straně jedné mezi ČR coby státem výkonu zaměstnání, a na straně druhé Švýcarskem, Francií a Maďarskem coby státy, jejichž příslušníky jsou dotyční zaměstnanci žalobkyně.

Konkrétně se jedná o Smlouvu mezi ČR a Švýcarskem publikovanou pod č. 267/1997 Sb., a Všeobecnou úmluvu o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií publikovanou pod č. 215/1949 Sb. ve znění dodatkové Úmluvy č. 68/1980 Sb., a konečně Úmluvu mezi Československou republikou a Maďarskou lidovou republikou o spolupráci na poli sociální politiky vyhl. pod č. 21/1960 Sb. Česko-švýcarská Smlouva v ustanovení čl. 4 odst. 1 a čl. 6 stanoví, že s výhradou odchýlných ustanovení jsou státní občané jednoho smluvního státu, jakož i jejich rodinní příslušníci a pozůstalí ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu, popř. jejich rodinným příslušníkům a pozůstalým; pokud jde o určení rozhodných předpisů, čl. 6 určuje jako kritérium místo výkonu práce (*locus laboris*): *„S výhradou čl. 7 až 10 řídí se pojišťovací povinnost osob uvedených v čl. 3 právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost.“* Česko-francouzská Úmluva v čl. 3 §1 stanoví, že *„Českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci, zaměstnaní v jednom ze smluvních států, podléhají zákonodárstvím, platným v místě jejich zaměstnání. Nevykonávají-li zaměstnání, podléhají zákonodárství platnému v místě jejich bydliště“*. Česko-maďarská Úmluva ve svém čl. 2 stanoví, že *„občané jedné smluvní strany pracující, popřípadě zdržující se na území druhé smluvní strany, jakož i jejich rodinní příslušníci posuzují se v oboru pracovního práva, sociálního zabezpečení (pojištění), jakož i jiných sociálních služeb a rodinných přídatků, stejně jako vlastní občané, pokud se v této Úmluvě nestanoví jinak; mají stejná práva a povinnosti jako vlastní občané“*. Čl. 4 této Úmluvy pak dále stanoví, že *„při provádění této Úmluvy se použije právních předpisů o sociálním zabezpečení (pojištění) té smluvní strany, na jejímž území pracující vykonává činnost rozhodnou pro jeho sociální zabezpečení (pojištění)“*. Lze tedy konstatovat, že po obsahové stránce jsou co do své dikce všechny tři mezinárodní úmluvy

obsahově srovnatelné: zakládají totiž pro státní příslušníky druhé smluvní strany národní režim a zároveň vycházejí ze zásady teritoriality, neboť prostřednictvím svých kolizních norem určují jako rozhodné právo pro vztahy sociálního zabezpečení právo státu dle místa výkonu zaměstnání.

Dále je ovšem nutné zabývat se charakteristikou postavení těchto smluvních instrumentů mezinárodního práva vůči českému vnitrostátnímu právu. Charakteristika těchto mezinárodních smluv jako pramenů práva a jejich vztah k českému vnitrostátnímu právu (čl. 10 Ústavy ve znění účinném od 1. 6. 2002) není u všech tří dotčených mezinárodních smluv shodná. Podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění platném a účinném od 1. 6. 2002 platí, 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.* Česko-francouzská Smlouva byla ratifikována pouze prezidentem republiky bez souhlasu Parlamentu (tj. tehdejšího československého Národního shromáždění) a podle čl. 10 Ústavy ČR nemá postavení mezinárodní smlouvy, která je součástí českého právního řádu, a nemá tak ex constitutione přednost před zákonem. K témuž závěru dospěl ve svých předchozích rozsudcích v obdobných věcech jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud (viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, nebo I. ÚS 629/06 ze dne 15. 1. 2008, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2009, č. j. 6 Ads 20/2006 – 58, přístupný na www.nssoud.cz). Podle názoru Ústavního soudu tato úmluva nemohla být aplikována přednostně vůči § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. ani na základě čl. 10 Ústavy, ani na základě zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení. Naproti tomu, česko-švýcarská Smlouva byla ratifikována se souhlasem Parlamentu ČR (viz k tomu sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 267/1997 Sb., pod nímž byla vyhlášena), a i česko-maďarská Úmluva byla ratifikována prezidentem ČSR s předchozím souhlasem Národního shromáždění, které ji projednalo a jednomyslně s ní souhlasilo dne 8. 7. 1959. Z toho vyplývá, že tyto smlouvy se staly spolu s novelizací Ústavy ČR od 1. 6. 2002 ex constitutione součástí českého právního řádu a nabyly tzv. aplikační přednost vůči zákonným normám českého práva.

V posuzované věci je tedy nezbytné zabývat se zákonností napadeného rozsudku odděleně ve vztahu k vymezeným třem skupinám pojištěnců, za něž mělo být podle názoru stěžovatelky a městského soudu placeno pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období listopad a prosinec 2003, a to proto, že aktuální judikatura zdejšího soudu a Ústavního soudu nezastává k výkladu těchto smluvních instrumentů ve vztahu k ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. upravující vynětí cizinců bez trvalého pobytu v ČR stejný názor.

Jak již bylo řečeno, Ústavní soud ČR posuzoval několik ústavních stížností proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu ve věcech týkajících se povinnosti placení pojistného za francouzské státní příslušníky zaměstnané v ČR (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, nebo I. ÚS 629/06 ze dne 15. 1. 2008, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>). Nejvyšší správní soud dospěl ve své předchozí judikatuře (např. rozsudek ze dne 31. 5. 2006, č. j. 6 Ads 44/2005 - 75, přístupný na www.nssoud.cz) k závěru, že česko-francouzská Úmluva sice není mezinárodní smlouvou

podle čl. 10 Ústavy, ale její vnitrostátní platnost a účinnost byla dána v důsledku ustanovení zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, jehož § 1 říká, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Z toho zdejší soud dovodil, že francouzští státní příslušníci, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli zde činní pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu, uzavřeném podle cizích právních předpisů, byli účastni na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2003. Ústavní soud se však ve výše citovaných nálezech s tímto názorem neztotožnil a dospěl k závěru, že taková právní konstrukce je založena na „libovůli a nepředvídatelnosti“. Podle názoru Ústavního soudu vytvořila soustavná praxe orgánů státní správy sociálního zabezpečení oprávněná očekávání adresátů příslušných právních norem v oblasti nemocenského pojištění. Z toho důvodu tedy podle názoru Ústavního soudu nebylo možné předepsat plátcí pojistného k úhradě nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pokud žalovaná takto v předchozím období za stejného právního stavu nepostupovala a nevymáhala nedoplatky na pojistném za francouzské státní příslušníky zaměstnané na území České republiky. Předchozí názor Nejvyššího správního soudu na právní charakter česko-francouzské úmluvy, její postavení a dosah v českém vnitrostátním právu byl tedy překonán judikaturou Ústavního soudu a Nejvyšší správní soud je jím vázán v obdobných případech (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, přístupný na www.nssoud.cz). Z tohoto právního názoru tedy pro posuzovanou věc vyplývají následující závěry. Francouzští státní příslušníci zaměstnaní stěžovatelkou (J. F., B. L. C., L. W.) byli v rozhodném období listopadu a prosince 2003 vyňati z pojištění v souladu s principem legitimního očekávání dosavadní správní praxe žalované, a to podle ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., neboť na ně nebylo možno aplikovat česko-francouzskou Úmluvu, která neměla před citovaným zákonem aplikační přednost. Městský soud tedy dospěl ke správnému právnímu názoru, pokud se tohoto názoru Ústavního soudu prezentovaného v citovaných nálezech přidržel a aplikoval ho v posuzované věci. V tomto rozsahu je tedy napadený rozsudek zákonný a správný.

K jinému názoru ovšem Nejvyšší správní soud dospěl v otázce správnosti analogického úsudku, kterým městský soud odůvodnil svůj právní závěr, že postavení švýcarských a maďarských zaměstnanců žalobkyně je stejné jako postavení francouzských zaměstnanců. Výkladem česko-švýcarské Smlouvy se nedávno zabýval v důsledku rozporu ve své judikatuře rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 126, přístupné na www.nssoud.cz. Dospěl k závěru, že „*ustanovení čl. 6 Smlouvy mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, které odkazovalo na použití předpisů o nemocenském pojištění České republiky, v případě občana Švýcarska, vykonávajícího pracovní činnost na území České republiky, vylučovalo z použití ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2003*“. Především dovodil, že tato smlouva je tedy nepochybně smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., neboť s její ratifikací vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky ji ratifikoval. Dále konstatoval, že čl. 6 česko-švýcarské Smlouvy je dvoustrannou kolizní normou, která hraničním určovatelem legis loci laboris určuje, že pojišťovací povinnost

osob uvedených v čl. 3 Smlouvy se řídí právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost. Kolizní norma neobsahuje věcnou úpravu, nestanoví práva a povinnosti účastníků právního poměru, nestanoví obsah pojišťovací povinnosti. Nejvyšší správní soud dále usoudil, že tato Smlouva je smlouvou koordinační a dominantním principem, na němž je vystavěna, je princip rovného zacházení s státními příslušníky obou smluvních stran. Nejvyšší správní soud je v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s. vázán rozhodnutími svého rozšířeného senátu v obdobných případech. Městský soud se dopustil nesprávného právního posouzení věci, pokud bez bližšího odůvodnění aplikoval názor Ústavního soudu týkající se francouzských zaměstnanců žalobkyně na švýcarské státní příslušníky zaměstnané žalobkyní (J. P. B., J. K., E. S. V.). Tento právní závěr je v rozporu s citovaným právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na výklad česko-švýcarské Smlouvy ve vztahu k ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., a proto je napadený rozsudek v uvedeném rozsahu třeba považovat za nezákonný. Česko-švýcarská Smlouva totiž na rozdíl od česko-francouzské Úmluvy byla ratifikována Parlamentem ČR, a byla tedy smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR, která má přednost před zákonem, a vylučuje z použití ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2003. Jmenovaní švýcarští zaměstnanci žalobkyně tedy nebyli vyňati z českého systému sociálního pojištění a žalobkyně za ně měla odvést za rozhodné období listopad – prosinec 2003 v zákonem stanovené výši pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

V případě česko-maďarské Úmluvy o spolupráci doposud nebyl vysloven právní názor Nejvyššího správního soudu, a tím pádem ani Ústavního soudu na to, jakého charakteru je tato Úmluva a zda je možné při její aplikaci v předmětném období od 1. 6. 2002 do 31. 12. 2003 vycházet obdobně z názoru Ústavního soudu týkajícího se výkladu česko-francouzské Úmluvy, anebo spíše z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na výklad česko-švýcarské Smlouvy ve vztahu k ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. Městský soud v napadeném rozsudku usoudil, že je na místě analogická aplikace názoru Ústavního soudu uvedená v citovaném nálezu. Nejvyšší správní soud tuto právní úvahu přezkoumal a dospěl k závěru, že není správná, a to z následujících důvodů. Česko-maďarská Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v částce 10/1960 Sbírky zákonů a je třeba zdůraznit, že byť se jedná o mezinárodní smlouvu sjednanou před téměř 50 lety, byla tato smlouva ratifikována prezidentem republiky s předchozím souhlasem Národního shromáždění, který byl udělen na jeho zasedání dne 8. 7. 1959.¹ Proto jednoznačně splňuje podmínky čl. 10 Ústavy a jedná se tak o mezinárodní úmluvu, která v rozhodném období listopad – prosinec 2003 byla součástí českého právního řádu, přičemž stanoví-li tato smlouva něco jiného než zákon, je třeba ji použít dle pravidla aplikační přednosti. Obsahově se jedná nepochybně o smlouvu koordinačního typu, která – obdobně jako česko-švýcarská Smlouva – zakládá pro státní příslušníky druhé smluvní strany národní režim (princip rovnosti zacházení se státními příslušníky obou smluvních stran). Česko-maďarská Úmluva je tedy ve všech relevantních ohledech obdobná česko-švýcarské Smlouvě mnohem více, než česko-francouzské Úmluvě, která nebyla součástí právního řádu ČR a neměla tak v rozhodném období listopad – prosinec 2003 ex constitutione

¹ K tomu viz internetové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR www.psp.cz/eknih/1954ns/stenprot/033schuz/s033014.htm, navštíveno dne 20. 8. 2009)

aplikační přednost před zákonem. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že na postavení maďarských zaměstnanců žalobkyně nelze vztáhnout právní názor Ústavního soudu na postavení francouzských zaměstnanců žalobkyně, neboť porovnávané mezinárodní smlouvy nemají v hierarchii pramenů českého práva obdobné postavení. Nejvyšší správní soud naopak dovodil, že je na místě usuzovat o vztahu této úmluvy k ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. obdobně jako u česko-švýcarské Smlouvy a není důvodu nahlížet na postavení maďarských zaměstnanců žalobkyně jinak než na postavení jejich švýcarských zaměstnanců. Z toho vyplývá, že i v tomto ohledu je napadený rozsudek městského soudu nesprávný, neboť ani maďarští státní příslušníci zaměstnaní v rozhodném období listopad – prosinec 2003 žalobkyní nebyli vyňati z českého systému sociálního pojištění a mělo za ně tedy být žalobkyní zapláceno pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti v zákonem stanovené výši.

Analogický úsudek městského soudu o obdobném charakteru česko-francouzské Úmluvy, česko-švýcarské Smlouvy a česko-maďarské Úmluvy o spolupráci vedl k nesprávnému právnímu závěru o věci samé a tím i k nezákonnosti celého napadeného rozsudku jako takového, neboť jeho rozhodovací důvody, které městský soud vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatelky, byly vzhledem k výše dovozeným právním závěrům nesprávné ve vztahu k povinnosti žalobkyně platit pojistné za své zaměstnance švýcarské a maďarské státní příslušnosti. Proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek zrušit pro nezákonnost (§ 103 odst. 1 písm. a), § 110 odst. 2 s. ř. s.) a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí zároveň městský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o předmětné kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu