



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **H. P.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované č. j. X ze dne 28. 6. 2010, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 12. 2013, č. j. 38 Ad 24/2011 - 32,

takto:

- I.** Kasační stížnost žalované **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení
- III.** Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Podstatou posuzovaného případu je právní otázka, zda může právní nástupce zemřelého zaměstnance požádat o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení. Jedná se o přeplatek vznikající v důsledku toho, že zaměstnanec je zaměstnán v daném roce u více zaměstnavatelů a součet jeho vyměřovacích základů překročí maximální vyměřovací základ (srov. § 15a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. června 2010 [dále jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“]).

[2] V konkrétním případě se jedná o přeplatek na pojistném na sociální zabezpečení ve výši 73 498 Kč, který vznikl za rok 2009 manželovi žalobkyně. Ten

zemřel dne 1. prosince 2009, žalobkyně poté požádala dne 2. dubna 2010 o vrácení vzniklého přeplatku. Okresní správa sociálního zabezpečení Olomouc (dále jen „okresní správa“) její žádost zamítla rozhodnutím ze dne 21. dubna 2010 č. j. X. Své rozhodnutí založila okresní správa na tom, že podle § 17 odst. 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení se předmětný přeplatek na pojistném vrací zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti. Jestliže zaměstnanec zemře, aniž by o vrácení přeplatku požádal, zaniká právo požádat o vrácení přeplatku jeho smrtí. Toto rozhodnutí pak v podstatě se shodnou argumentací potvrdila žalovaná svým rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) svým v návěti označeným rozsudkem vyhověl žalobě, obě výše uvedená správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil okresní správě k dalšímu řízení. Neztotožnil se sice s názorem žalobkyně, že přeplatek na pojistném představuje bezdůvodné obohacení státu a nárok na jeho vydání tak přechází na dědice jako jakékoliv jiné majetkové právo, dal jí však za pravdu z jiných důvodů. Konkrétně se opřel o znění § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, kde zákonodárce hovoří nejen o vrácení přeplatku plátcí pojistného, ale též jeho právnímu nástupci. Výklad žalované je proto podle krajského soudu nelogický a příčí se účelu a smyslu citovaného ustanovení. Nárok na vrácení přeplatku pojistného podle krajského soudu *„nelze pojímat jako ryze osobnostní nárok, který lze uplatnit toliko žádostí podanou plátcem pojistného a který by v případě úmrtí plátce pojistného nemohl přejít na jeho právní nástupce.“*

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) dne 27. prosince 2013 kasační stížnost. V ní upozornila, že pokud § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení hovoří o „plátcí pojistného“ (a v souvislosti s ním o právním nástupci), míní se tím zaměstnavatel či osoba samostatně výdělečně činná. Zaměstnanec je toliko „poplatníkem pojistného“. Krajský soud tedy nesprávně posoudil systematiku a věcný obsah právní úpravy. Ustanovení § 17 odst. 1 a 2 upravuje vrácení přeplatku pojistného zaměstnavatelům a osobám samostatně výdělečně činným (a jejich nástupcům), zatímco § 17 odst. 3 téhož zákona obsahuje komplexní právní úpravu vrácení přeplatku na pojistném vůči zaměstnancům. Ustanovení třetího odstavce je vůči předchozím dvěma specifické a zcela samostatné. Třetí odstavce sice stanoví obdobné použití odstavce 1 věty druhé a odstavce 2 věty druhé citovaného ustanovení, avšak pouze v tom směru, že okresní správa sociálního zabezpečení může použít přeplatek na pojistném na úhradu jiného splatného závazku a že v případě opožděného vrácení přeplatku okresní správou sociálního zabezpečení má oprávněný nárok na úrok z přeplatku ve stanovené výši. Z tohoto odkazu nelze dovozovat změnu adresáta právní úpravy na jiný právní subjekt (zde na právního nástupce zaměstnance). Závěr krajského soudu proto jde nad rámec platné právní úpravy a mimo vůli zákonodárce, který v § 17 odst. 3 výslovně stanovil, že *„přeplatek ... vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele“*.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[6] Žalovaná požádala v kasační stížnosti též o přiznání jejího odkladného účinku. Nejvyšší správní soud usnesením se dne 23. ledna 2014 č. j. 6 Ads 99/2013-11 odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje, že správní orgány v řízení nezjišťovaly, zda žalobkyně skutečně je dědičkou po svém zemřelém manželovi, neboť vzhledem k právnímu názoru, který zastávají, to pro ně nehrálo žádnou roli. Tvrzení žalobkyně, že je z hlediska soukromého práva právní nástupkyní svého manžela, nicméně žalovaná v soudním řízení nezpochybňovala, proto i Nejvyšší správní soud z něj bude v dalších úvahách vycházet, jakkoli tento předpoklad nevylučuje případný jiný závěr stran této otázky v dalším řízení.

[9] Argumentaci v této věci se patří otevřít obecnější úvahou o vztahu veřejného a soukromého práva, pokud jde o právní nástupnictví fyzických osob. Základním principem dědického práva je univerzální sukcese, kdy dědic vstupuje do všech práv a povinností zůstavitele, s výjimkou těch, které jsou vázány či omezeny výlučně na jeho osobu (srov. § 579 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platný do 31. prosince 2013, resp. § 1475 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Tento princip nepochybně platí pro veškerá soukromá subjektivní práva a povinnosti. O tom, zda se vztahuje též na subjektivní práva a povinnosti, které mají veřejnoprávní povahu, se vedou v odborné literatuře polemiky (srov. např. Taranda, P.: *K odpovědnosti dědice za pokutu pravomocně uloženou zůstaviteli*, in Daně a právo v praxi 3/2009; dlužno k tomu podotknout, že Nejvyšší správní soud se v případě povinnosti zaplatit uloženou pokutu za přestupek kloní ve svém rozsudku ze dne 13. prosince 2012, č. j. 7 As 167/2012 - 34 k názoru, že na dědice nepřechází, z opačného názoru ovšem implicitně vycházel Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 21. března 1997, č. j. 7 A 155/94 - 38). Zřejmě proto přistupuje zákonodárce k této otázce pragmaticky a právní nástupnictví, resp. přechod veřejnoprávních práv a povinností, upravuje vždy *ad hoc* v jednotlivých veřejnoprávních předpisech (základní přehled těchto zvláštních úprav poskytuje např. článek Klega, L. *Práva, která v případě smrti přecházejí jinak než děděním*, in Bulletin advokacie 5/2009). V některých z těchto předpisů nacházíme odkaz na ustanovení občanského zákoníku o dědění, čímž veřejnoprávní úprava „vtahuje“ soukromoprávní úpravu právního nástupnictví do oblasti veřejného práva.

[10] Univerzální sukcese nicméně zůstává základním a osvědčeným pravidlem pro právní nástupnictví dědiců po zemřelých osobách přinejmenším v oblasti soukromého práva. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že jestliže se zákonodárce v oblasti veřejného práva od tohoto principu odchýlí – a nejde přitom o právo či povinnost, u nichž by bylo možno obdobně jako v soukromém právu dovodit vázanost na osobu zemřelého, jako je tomu např. u pokuty za přestupek – měl by tak učinit vědomě, cíleně a jednoznačně tuto svou vůli vyjádřit. V opačném případě, tedy jestliže právní

předpis zůstává nejasný nebo je v něm možné spatřovat mezeru (k mezerám v zákoně viz níže), je zcela namístě použít princip univerzální sukcese jako výkladové východisko.

[11] Po tomto obecnějším zarámování je již možno se zaměřit na výklad ustanovení § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, jak jej provedl krajský soud. Citované ustanovení upravuje v odstavci 1 a 2 vrácení přeplatku na pojistném plátcí pojistného (tedy zaměstnavateli nebo osobě samostatně výdělečně činné) nebo jeho právnímu nástupci, a to následujícím způsobem (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud – jde o věty, na jejichž obdobné použití následně odkazuje odstavec třetí):

(1) Přeplatek na pojistném se vrací plátcí pojistného nebo jeho právnímu nástupci do pěti let po uplynutí kalendářního roku, v němž vznikl, pokud není jiného splatného závazku vůči okresní správě sociálního zabezpečení. Je-li takový závazek, použije se přeplatku na pojistném k jeho úhradě. Po úhradě splatných závazků na pojistném lze použít přeplatku na pojistném také k úhradě dluhu v nemocenském nebo důchodovém pojištění. Splatný závazek podle věty první a třetí se zjišťuje, má-li zaměstnavatel více mzdových účtáren, ve vztahu ke všem těmto mzdovým účtárnám.

(2) Příslušná okresní správa sociálního zabezpečení je povinna vrátit přeplatek na pojistném do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila. Požádal-li plátcé pojistného nebo jeho právní nástupce o vrácení přeplatku na pojistném a příslušná správa sociálního zabezpečení vrátila přeplatek na pojistném po uplynutí lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí o přeplatku na pojistném, je povinna zaplatit úrok z přeplatku za dobu po uplynutí této lhůty ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné první den kalendářního čtvrtletí, v němž tato lhůta uplynula; pro den platby přeplatku na pojistném platí obdobně § 19 odst. 2 písm. a) a b). Za žádost o vrácení přeplatku na pojistném se považuje vždy podání přehledu podle § 15 odst. 1, vyplývá-li z něho přeplatek na pojistném. Na žádost osoby samostatně výdělečně činné použije příslušná okresní správa sociálního zabezpečení přeplatek na pojistném vyplývající z přehledu podle § 15 odst. 1 na úhradu záloh na pojistném do budoucna, nejdéle však do konce měsíce června následujícího kalendářního roku; za den zaplacení záloh na pojistném se přitom považuje den, kdy osoba samostatně výdělečně činná podala přehled podle § 15 odst. 1 spolu s takovou žádostí.

[12] Až do dne 31. prosince 2007 citované ustanovení více odstavců nemělo. Odstavec třetí se stal jeho součástí až v souvislosti se zavedením maximálního vyměřovacího základu zaměstnance zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – teprve se zavedením tohoto institutu vyvstala potřeba řešit situaci, která u zaměstnance, jenž v průběhu roku změnil zaměstnavatele nebo má souběžně více pracovních poměrů, zákonitě vzniká, totiž že nezaznamenaná překročení maximálního vyměřovacího základu a dále odvádí pojistné, čímž mu vznikne přeplatek. To daný zaměstnanec zpravidla zjistí až po skončení příslušného kalendářního roku po sečtení příjmů a vypočtení vyměřovacích základů od všech zaměstnavatelů. Právní úprava v § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení na to pamatuje následujícím způsobem (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud):

(3) Přeplatek podle § 15a odst. 2 písm. b) vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele podle § 15a odst. 3; ustanovení odstavce 1 věty druhé a odstavce 2 věty druhé platí přitom obdobně.

Nárok na vrácení přeplatku zaniká, nebyla-li žádost o vrácení přeplatku podána do 5 let po uplynutí kalendářního roku, v němž přeplatek vznikl. Pro účely vrácení přeplatku na pojistném zaměstnanci se do částky maximálního vyměřovacího základu zahrnují nejdříve vyměřovací základy z těch zaměstnání, v nichž je zaměstnanec poplatníkem pojistného.

[13] Se žalovanou musí Nejvyšší správní soud souhlasit v tom, že samotné jazykové znění citovaného ustanovení je jednoznačné. O vrácení přeplatku musí podle zákona skutečně požádat zaměstnanec. Ani rozšiřujícím výkladem nelze dovodit, že by se v pojmu „zaměstnanec“ skrývala též slova „jeho právní nástupce“. Stejně tak odkaz na odstavec druhý větu druhou nelze číst tak, že by měnil podmínky pro vrácení přeplatku. Jeho smyslem je, přesně jak uvádí žalovaná, obdařit i zaměstnance dobrodiním spočívajícím v tom, že pokud příslušná správa sociálního zabezpečení vrátí přeplatek po uplynutí lhůty jednoho měsíce od podání žádosti, má zaměstnanec nárok na zaplacení úroku z „prodlení“.

[14] Je tedy namístě se ptát, zda chybějící právní úprava nástupnictví po zemřelém zaměstnanci představuje mezeru v zákoně či nikoliv. Právní metodologie rozeznává mezery pravé, tzv. logické, a nepravé, tzv. teleologické (srov. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 304 s., str. 222 a násl.). O pravou mezeru se v daném případě zcela jistě nejedná – předmětné ustanovení je i při prostém jazykovém výkladu funkční a nevyvolává situace, které by bez jeho dotvoření nebylo možno nijak právně vyřešit. Jeho problematičnost spočívá daleko spíše v tom, že vede k nespravedlivému výsledku. Doslovným výkladem totiž docházíme k tomu, že smrtí zaměstnance zaniká možnost, aby se jeho pozůstalost rozhodla o ta aktiva, která nad rámec svých povinností (a tedy bez právního důvodu) převedl na stát a zmenšil tím své jmění. Nutno podotknout, že z tohoto úhlu pohledu – tedy z hlediska principiálního a morálního – je podobnost přeplatku na pojistném a bezdůvodného obohacení zřejmá, jakkoliv jde o dva samostatné právní instituty s vlastní právní úpravou (k nemožnosti jejich volné záměny zejména z hlediska lhůt srov. krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2009, č. j. 6 Ads 16/2009 - 81, publ. pod č. 1916/2009 Sb. NSS).

[15] Jazykový výklad preferovaný žalovanou navíc vytváří i nerovnost mezi subjekty pojistného vztahu. Zatímco přeplatek na pojistném, jež zaplatil zaměstnavatel nebo osoba samostatně výdělečně činná, je možno vrátit též jejich právním nástupcům na základě jejich žádosti, u zaměstnance tato možnost ze samotného textu zákona nevyplývá. Přitom přeplatek na pojistném z důvodu překročení maximálního vyměřovacího základu může vzniknout i u osoby samostatně výdělečně činné (srov. § 15a odst. 5 a 6 zákona o pojistném na sociální zabezpečení). Ukazuje se tak v plné nahotě, že jazykový výklad zakládá nerovnost mezi dvěma fyzickými osobami (podnikající a nepodnikající), a to nikoliv pouze z hlediska vrácení dvou různých přeplatků na pojistném, ale dokonce u přeplatku vzniklého z téhož právního důvodu. Takový výsledek je zjevně nežádoucí. Uvedené úvahy jsou podle Nejvyššího správního soudu dostatečným podkladem pro konstatování, že § 17 odst. 3 zákon o pojistném na sociální zabezpečení obsahuje nepravou (teleologickou) mezeru, a je proto možno dále uvažovat o tom, zda je zde výkladový prostor pro její uzavření.

[16] Jak již bylo výše řečeno, text zákona je v tomto případě jednoznačný. Pokud by jej chtěl soud překlenout, musel by tak učinit pomocí analogie. Ta se však připouští pouze

v případě, že se nedostane do rozporu s jasnou a jednoznačně vyjádřenou vůlí zákonodárce, neboť tím by soud narušil princip dělby moci. V daném případě ale nic takového nehrozí, spíše naopak. Důvodová zpráva k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů sice k citovanému ustanovení nic zásadního neříká (srov. text důvodové zprávy k čl. XXXVI zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů), z její obecné části však vyplývá, že zavedení maximálního vyměřovacího základu pro zaměstnance bylo reakcí na kritiku dosavadní rozdílné právní úpravy zaměstnanců oproti osobám samostatně výdělečně činným – zatímco pro zaměstnance maximální vyměřovací základ stanoven nebyl, pro osoby samostatně výdělečně činné ano [srov. citovanou důvodovou zprávu, část „Oblast sociální“, kapitola „A) Zhodnocení platného právního stavu“]. Výklad, který by vedl ke zrovnoprávnění obou uvedených skupin osob v otázce vrácení přeplatku na pojistném, tedy podle všeho naplní i původní cíl a úmysl zákonodárce.

[17] Použití analogie ostatně nahrává i systematika vykládaného ustanovení. Nejvyšší správní soud má za to, že významové těžiště věty „*Přeplatek podle § 15a odst. 2 písm. b) vrátí okresní správa sociálního zabezpečení zaměstnanci jen na základě jeho písemné žádosti doložené potvrzením zaměstnavatele podle § 15a odst. 3,*“ leží ve slovech „jen na základě žádosti“. Nelze totiž přehlédnout, že původní dva odstavce ustanovení § 17 byly vystavěny na jiném principu, totiž na principu oficiality. Podle nich vzniká příslušné správě sociálního zabezpečení povinnost vrátit přeplatek okamžikem, kdy jej sama zjistí, např. při provedení kontroly (vrácení pak musí proběhnout do jednoho měsíce). Až jako druhá možnost je upravena též situace, kdy o vrácení přeplatku požádá sám plátce pojistného či jeho právní nástupce a teprve z jeho žádosti se příslušná správa sociálního zabezpečení o přeplatku dozví. Zákonodárce tak podle Nejvyššího správního soudu mínil v odstavci třetím v první řadě vyjádřit myšlenku, že přeplatek na pojistném vzniklý zaměstnanci v souvislosti s (nově zavedeným) maximálním vyměřovacím základem, se zaměstnanci vrací pouze a výhradně na základě podané žádosti, nikoliv z moci úřední. Klást v tomto kontextu důraz na přivlastňovací zájmeno „jeho“ ve spojení se slovem „žádost“ se jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako formalistické a nedůvodné.

[18] Jestliže tedy § 17 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení umožňuje, aby o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení požádal jak plátce pojistného, tak i jeho právní nástupce, pak je zcela na místě dovodit pomocí analogie stejné pravidlo i pro vrácení přeplatku na pojistném zaměstnanci podle odstavce třetího komentovaného ustanovení, jako to učinil krajský soud. Ten se sice o použití analogie výslovně nezmiňuje a jeho rozsudek je ohledně metodologie výkladu poněkud kusý, základní úvahové směřování je však z textu odůvodnění dostatečně zřejmé. Navíc ani sama žalovaná nenabídla ve své kasační stížnosti žádné hlubší argumenty proti použitému výkladu (smysl a účel zákonné úpravy, nežádoucí důsledky použitého výkladu v praxi apod.), omezila se prakticky jen na obecnou výtku, že pojmy poplatník a plátce pojistného nelze volně zaměňovat. To vše vede Nejvyšší správní soud k závěru, že analogie je zde přípustnou výkladovou metodou vedoucí ke spravedlivému výsledku.

[19] Na podporu použitého výkladu lze poukázat na právní úpravu daní, kde také často dochází k přeplatkům ze strany adresátů státní správy vůči státu (fisku). Vracení přeplatků dědicům jakožto právním nástupcům zůstavitele, a to i na základě daňového priznání, které dědic podá za zemřelého předchůdce, je zde zcela běžnou a samozřejmou praxí. Platilo to jak podle § 40 odst. 7 ve spojení s § 57 odst. 3 dříve platného zákona č. 337/1992

Sb., o správě daní a poplatků (srov. Taranda, P. *Dědictví v daňových souvislostech aneb slasti a strasti českého dědice ve světle daňových zákonů*, in Poradce 2/2003), tak i podle nyní platného § 239 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (srov. Fučíková, J. *Daňové povinnosti související s úmrtím fyzické osoby v podmínkách daňového řádu*, Daně a právo v praxi 10/2011).

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Ostravě dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že právní nástupce zemřelého zaměstnance může požádat o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení podle § 17 odst. 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a má právo na jeho vyplacení. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, v průběhu řízení o kasační stížnosti žalované však nebyla nijak aktivní, tudíž ji ani žádné náklady, jejichž náhradu by jí soud mohl přiznat, nevznikly.

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

V Brně dne 23. dubna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu