

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Staves.cz, družstvo**, se sídlem Lipová 370/6, Brno, zastoupeného JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, pracoviště Brno ze dne 19. 7. 2012, č. j. 47091/010/9014/22.6.2012/2600/M6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2013, č. j. 36 Ad 12/2012 – 31,

t a k t o :

- I. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, se po dobu své účinnosti subsidiárně vztahoval na kontrolu plnění úkolů zaměstnavatelů v nemocenském pojištění podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, i na kontrolu plnění povinností ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

- 1) Rozhodnutím Městské správy sociálního zabezpečení v Brně ze dne 24. 5. 2012 bylo žalobci uloženo podle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, uhradit nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti ve výši 204.614 Kč zjištěný za kontrolované období od 1. 3. 2011 do 30. 6. 2011 a penále z tohoto dlužného pojistného ve výši 35.917 Kč. Rozhodnutím žalované ze dne 19. 7. 2012 bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuto odvolání žalobce a toto rozhodnutí potvrzeno.

- 2) Žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 11. 2013 zamítl. Námitky žalobce směřující proti obsahu kontrolního protokolu vypracovaného správním orgánem prvního stupně ve znění jeho doplňku vyhodnotil jako nedůvodné, ztotožnil se i s právním názorem správního orgánu o účasti dosud nepřihlášených družstevníků na nemocenském pojištění podle § 5 písm. a) bod 15 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.
- 3) Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně nesouhlasil se způsobem zpracování kontrolního protokolu, který byl vyhotoven v režimu zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen zákon o státní kontrole), a s právní kvalifikací zjištěných skutečností, jež se pak promítla do napadeného správního rozhodnutí. Samotnou použitelnost tohoto zákona při kontrole plnění povinností v oblasti nemocenského pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti však nezpochybnil, stejně jako skutková zjištění kontrolou učiněná.
- 4) Při posuzování věci dospěl devátý senát k závěru, že k otázce právního režimu kontrol na úseku nemocenského pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti existuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor. V rozsudku ze dne 19. 4. 2006, č. j. 6 Ads 18/2005 – 65, byl vysloven názor, že se zákon o státní kontrole v těchto případech použije subsidiárně, zatímco v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Ads 83/2007 – 64, byl naopak vyjádřen názor, že se zákon o státní kontrole na tuto oblast vůbec nevztahuje. Oba senáty vyšly z odlišného výkladu ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle něhož *„státní kontrolou se rozumí kontrolní činnost orgánů uvedených v § 2 tohoto zákona zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů“*.
- 5) Důvody rozdílného výkladu tohoto ustanovení oběma senáty spočívaly v tom, že čtvrtý senát zřejmě chápal pojmy zde uvedené jako vzájemně podmíněné a vyloučil proto působení zákona pro oblast kontroly povinností v oblasti sociálního zabezpečení a státní politiky zaměstnanosti s poukazem na skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení s finančními a hmotnými prostředky České republiky při této činnosti nehospodáří. Šestý senát tyto pojmy naopak chápal jako součásti určitého výčtu a o použitelnosti zákona neměl žádných pochyb.
- 6) Usnesením ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 24/2014 – 62, postoupil devátý senát věc rozšířenému senátu k odstranění uvedeného rozporu a vyslovení závazného právního názoru ke sporné otázce. Sám se přiklonil k názoru šestého senátu.

II.

Pravomoc rozšířeného senátu

- 7) Dříve, než rozšířený senát přistoupil k posouzení věci, musel zodpovědět otázku své pravomoci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.
- 8) Předkládající senát má za to, že pro jeho rozhodnutí je podstatnou otázkou právního režimu kontroly prováděné k plnění povinností v oblasti nemocenského pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Z výše uvedeného je rovněž zřejmé, že tento senát nejen že chce vyslovit odlišný právní názor od názoru Nejvyšším správním soudem dříve vyjádřeného, ale že k judikатурnímu rozkolu v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu již došlo. Rozšířený senát proto uzavřel, že jeho pravomoc je dána.

III.

Posouzení věci

- 9) V projednávané věci je předmětem přezkumu rozhodnutí v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Podkladem pro toto rozhodnutí je posouzení účasti členů družstva na nemocenském pojištění. Problematika pojistného je z hmotně-právního hlediska upravena převážně v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, účast na nemocenském pojištění v zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Organizační a procesní aspekty ve vztahu k pojistnému upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen zákon o organizaci), ve vztahu k nemocenskému pojištění citovaný zákon o nemocenském pojištění.
- 10) Plnění povinností, které pro plátce pojistného stanoví zákon o pojistném a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, kontrolují příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Místní příslušnost je podle § 7 písm. d) zákona o organizaci určena místem útvaru, ve kterém je vedena evidence mezd, věcná příslušnost je upravena v § 6 odst. 4 písm. o) citovaného zákona.
- 11) Oprávnění zaměstnanců okresních správ sociálního zabezpečení při kontrole jsou explicitně vyjádřena v § 15 zákona o organizaci. Na základě tohoto ustanovení mohou pracovníci správ vstupovat do kontrolovaných subjektů, kontrolovat plnění povinností uložených předpisy o sociálním zabezpečení, k odstranění zjištěných nedostatků jsou též oprávněni vyžadovat přijetí opatření k nápravě; kontrolované subjekty jsou pak povinny poskytnout jim potřebnou součinnost. Podle § 13 odst. 2 zákona o organizaci mohou orgány sociálního zabezpečení kontrolovat účetní a další podklady, které jsou rozhodné pro určení výše pojistného; k tomu jsou povinné subjekty rovněž povinny poskytnout potřebnou součinnost.
- 12) Zákon o nemocenském pojištění upravuje danou problematiku ve své části páté, hlavně první a druhé obdobně.

- 13) Podrobnější úpravu výkonu kontrolní činnosti však žádný z uvedených zákonů neobsahuje, naskytá se proto otázka, jakými dalšími pravidly by se měl kontrolní orgán při svých postupech řídit. V době vydání napadeného správního rozhodnutí přicházel v úvahu primárně zákon o státní kontrole, který je v současné době již zrušen, účinný však byl až do 31. 12. 2013.
- 14) Není pochyb o tom, že okresní správy sociálního zabezpečení, stejně tak jako Česká správa sociálního zabezpečení, jsou orgány státní správy, do jejichž působnosti spadala specializovaná státní kontrola ve smyslu § 2 písm. d) tohoto zákona. Spornou otázkou je pouze vymezení věcné působnosti zákona tak, jak byla zakotvena v jeho ustanovení § 3 odst. 1. Je tak nutno posoudit, zda se o státní kontrolu ve smyslu tohoto zákona jednalo jen v těch případech, kdy byla prováděna kontrola plnění povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů na úseku hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky, nebo zda jsou znaky v tomto ustanovení uvedené výčtově a kontrola tak nebyla omezena jen na otázku hospodaření.
- 15) Názoru šestého a následně devátého senátu svědčí již samotný jazykový výklad tohoto ustanovení. Spojka „a“ mezi pojmy *„hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky“* a *„plnění povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů“* je spíše dokladem výčtu tematických okruhů, jichž se státní kontrola týká, než výrazem na sobě závislých definičních znaků. Pokud by zákonodárce chtěl skutečně stanovit tyto znaky jako vzájemně podmíněné, použil by zajisté formulaci jinou, například *„plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů na úseku hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky“*, či nějakou obdobnou.
- 16) Ke stejnému výsledku lze dospět i výkladem historickým a systematickým. V původním znění zákona o státní kontrole navazovalo na ustanovení § 3 v části první dnes již zrušené ustanovení § 5 v části druhé, které v souvislosti s tím upravovalo kompetence tehdejšího Ministerstva státní kontroly České republiky.
- 17) Podle § 5 písm. a) zákona o státní kontrole ministerstvo kontrolovalo *plnění úkolů státní správy, nešlo-li o činnost uvedenou v § 4 tohoto zákona*, podle písmene b) pak *zákonnost a účelnost nakládání s finančními a hmotnými prostředky poskytnutými státem a při nakládání s majetkovými právy ve státním vlastnictví*.
- 18) Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce rozlišoval činnost státní správy a hospodaření s finančními prostředky a majetkem státu jako dvě samostatné oblasti státní kontroly a přizpůsobil tomu i úpravu kompetencí jednotlivých orgánů v oblasti kontroly působících.
- 19) Tomu ostatně odpovídá i důvodová zpráva k zákonu, kde v obecné části předkladatel na úvod objasňuje svůj záměr a uvádí, že *„současné hluboké politické a ekonomické přeměny, směřující k vytvoření demokratické společnosti a tržní ekonomiky,*

nezbytně vyžadují též provedení celkové rekonstrukce právní úpravy kontroly v národním hospodářství a ve státní správě.“ Ve zvláštní části pak k § 1 zákona deklaruje, že účelem zákona je zajištění výkonu státní kontroly v působnosti České republiky. Ke kontrolnímu řádu, který je upraven v části třetí zákona, se poté uvádí, že „kontrolní řád bude závazný pro kontrolní činnost těch orgánů státní správy, které nemají zvláštními předpisy upraven vlastní kontrolní postup, ostatní kontrolní orgány jej budou používat pouze subsidiárně.

- 20) Z výše uvedeného je zřejmé, že zákon o státní kontrole byl zamýšlen jako předpis státními orgány všeobecně použitelný, přičemž rozlišení na jednotlivé oblasti učinil zákonodárce především v souvislosti s rozdělením kompetencí při kontrole mezi jednotlivé státní orgány. Z právní úpravy nelze dovodit, že by zákonodárce zamýšlel některé typy prováděných kontrol vyloučit z věcné působnosti zákona, částečnou výjimku tvořily pouze případy výslovně uvedené v § 4 a dále mohly být vyloučeny ty případy, kde by byl proces kontroly komplexně upraven zvláštním právním předpisem (§ 8 odst. 2 zákona „*a contrario*“).
- 21) Zákon o státní kontrole byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který ve svých ustanoveních § 1 a 2 vymezuje působnost zákona i pojem kontroly již bez jakýchkoliv pochybností, a to tak, že zákonem určené kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona vždy, týká-li se kontrola plnění povinností stanovených jinými právními předpisy.

IV. Závěr

- 22) V projednávané věci prováděl specializovaný kontrolní orgán (okresní správa sociálního zabezpečení) kontrolu povinností stanovených zvláštními právními předpisy, konkrétně povinností vyplývajících ze zákona o nemocenském pojištění a ze zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a to především v oblasti účastenství členů kontrolovaného družstva na nemocenském pojištění a z něho vyplývající povinnosti zaměstnavatele podat za tyto osoby přihlášku k pojištění a platit pojistné. Procesní postupy při tomto typu kontroly upravují primárně výše uvedené zákony, tyto předpisy však obsahují pouze dílčí úpravu oprávnění a postupu kontrolních orgánů, nikoliv úpravu komplexní.
- 23) Lze tak uzavřít, že zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, se po dobu své účinnosti subsidiárně vztahoval na kontrolu plnění úkolů zaměstnavatelů v nemocenském pojištění podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, i na kontrolu plnění povinností ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.
- 24) S tímto právním názorem vrací rozšířený senát věc podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu devátému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 14. dubna 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu