



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Okresní soud v Jihlavě**, se sídlem tř. Legionářů 9a, Jihlava, zast. předsedou JUDr. Vladimírem Sovou, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, pracoviště Brno, Veveří 7, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2013, čj. 47000/6584/13/47091/010/TM/9014/6577-113/2013/PVM3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2015, čj. 36 Ad 47/2013-21,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2015, čj. 36 Ad 47/2013-21, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

Odůvodnění:

**I.
Vymezení věci**

[1] Platebním výměrem ze dne 30. 7. 2013, čj. 47007/014324/13/010/HA/9014-KO/PV/33/13, Okresní správa sociálního zabezpečení Jihlava (dále jen „správní orgán prvního stupně“) uložila žalobci (zaměstnavateli) podle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, povinnost uhradit nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 16 353 Kč zjištěný za kontrolované období od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2013 a penále z dlužného pojistného ve výši 123 Kč. Dle zjištění správního orgánu prvního stupně žalobce za měsíc

leden 2013 zúčtoval a vyplatil zaměstnancům náhrady výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudcům a poslancům Evropského parlamentu, ze kterých neodvedl pojistné. Odvolání proti tomuto platebnímu výměru žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a napadený platební výměr potvrdila. Dle názoru správních orgánů žalobce aplikoval nesprávné znění § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon o pojistném na sociálním zabezpečení“). Žalobce v důsledku toho provedl vyúčtování za měsíc leden 2013 po ukončení tohoto měsíce v únoru 2013 a ze mzdových listů dotčených zaměstnanců (soudců) bylo ověřeno, že do měsíce ledna 2013 jim byla zúčtována náhrada výdajů, ale tato nebyla zahrnuta do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a nebylo pojistné na sociální zabezpečení ani odvedeno.

[2] Žalobě proti rozhodnutí žalované Krajský soud v Brně vyhověl a rozhodnutí žalované zrušil s tím, že v projednávané věci měl být aplikován § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 11/2013 Sb.“), dle něhož se do vyměřovacího základu nezapočítávají náhrady *výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců*; dle názoru krajského soudu totiž zákon č. 11/2013 Sb. nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tj. 17. 1. 2013.

[3] Kromě argumentace stojící na stanovisku, že celý zákon č. 11/2013 Sb. nabyl účinnosti již 17. 1. 2013, podpůrně vytkl krajský soud žalované, že se v napadeném rozhodnutí vůbec nezabývala úvahou, podle které, i kdyby *„byla účinnost zákona č. 11/2013 Sb. posunuta až ke dni 1. 2. 2013, jak žalovaná dovozuje“* obsahovalo by její rozhodnutí *„nevysvětlený rozpor“*, neboť žalovaná akceptovala vyměřovací základy zaměstnanců (soudců) pro odvody pojistného za použití zákona č. 11/2013 Sb. a nikoliv podle pravidel, jež platila před účinností tohoto zákona. Podle názoru krajského soudu nelze takto *„sedět na dvou židlích“* – považovat zákon č. 11/2013 Sb. pro stanovení vyměřovacího základu za účinný již v lednu 2013 a za (v tomtéž měsíci) neúčinný pro *„stanovení okruhu příjmů, z nichž se pojistné odvádí“*.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti tomuto usnesení uvedla, že dle nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, nemohl zákon č. 11/2013 Sb. novelizující mimo jiné § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení nabýt účinnosti dříve než 1. 2. 2013. Pro výpočet vyměřovacího základu tedy měl být použit § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění před novelizací zákonem č. 11/2013 Sb.; do tohoto výpočtu tedy měly být zahrnuty též náhrady výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců. Opačný postup představoval by porušení zákazu retroaktivity (stěžovatelka v této souvislosti poukázala na další nálezovou judikaturu Ústavního soudu).

pokračování

[5] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu opřeným o teleologický výklad zákona č. 11/2013 Sb., dle něhož tato novela zákona o pojistném na sociálním zabezpečení měla nabýt účinnosti dnem jejího vyhlášení, tj. 17. 1. 2013. Stěžovatelka uvedla, že zákon č. 11/2013 Sb., novelizuje nikoli pouze zákon o pojistném na sociálním zabezpečení, nýbrž také zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu (dále jen „zákon o platech představitelů státní moci“). Přechodné ustanovení části první čl. II zákona č. 11/2013 Sb., dle něhož se platová základna podle tohoto zákona poprvé použije pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013, dopadá pouze na zákon o platech představitelů státní moci a nikoli na novelu zákona o pojistném na sociálním zabezpečení. Část druhá zákona č. 11/2013 Sb., novelizující posledně uvedený předpis, přechodná ustanovení neobsahuje.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně s právním vzděláním (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom, že by napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející trpěly vadami, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V projednávané věci je spornou otázkou nabytí účinnosti zákona č. 11/2013 Sb., který novelizuje mimo jiné § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení tak, že z vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění vyjímá náhrady výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců.

[11] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelčině námitce, dle níž krajským soudem provedený výklad účinnosti tohoto zákona ke dni 17. 1. 2013 představoval nepřípustné porušení zákazu retroaktivity zákona, a to z následujících důvodů.

[12] Zákon č. 11/2013 Sb. představoval reakci zákonodárce na nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, č. 181/2012 Sb., kterým byl zrušen § 3 odst. 3 zákona o platech představitelů státní moci ke dni 31. 12. 2012 a § 3b odst. 2 téhož zákona s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Návrh zákona č. 11/2013 Sb. se proto

původně omezoval „*pouze na nutnost bezodkladného řešení výše platové základny, ze které se určují platy soudců a zprostředkovaně i státních zástupců*“ (důvodová zpráva k zákonu č. 11/2013 Sb., sněmovní tisk č. 880/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny) a z důvodu časové tísně byl projednáván v režimu legislativní nouze. Článek II tohoto zákona stanoví, že *platová základna podle tohoto zákona se použije poprvé pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013*. Článek III zákona č. 11/2013 Sb., jež novelizuje § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení, přitom původní návrh neobsahoval a byl do tohoto zákona vnesen až přijetím pozměňovacího návrhu poslance Jana Čechlovského. Zákon č. 11/2013 Sb. vstoupil v platnost vyhlášením ve Sbírce zákonů dne 17. 1. 2013 (§ 3 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv), avšak dle jeho čl. V měl účinnosti nabýt již 1. 1. 2013.

[13] K otázce účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. se již v minulosti vyjádřil Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, a to konkrétně ve vztahu čl. II tohoto zákona. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že jde o ustanovení, které „*nese znaky pravé retroaktivity a v okolnostech jeho přijetí nelze shledat důvod pro připuštění některé z výjimek dříve Ústavním soudem vymezených pro průlom do zákazu pravé retroaktivity*.“ Ústavní soud odkázal též na svůj dřívější náleze ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, č. 145/2002 Sb., dle něhož „*pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl „dostat ke slovu“, nicméně tak neučinil*.“ Dle názoru Ústavního soudu se přitom zákonodárce ve vztahu k předmětu úpravy čl. II zákona č. 11/2013 Sb. dříve „*dostat ke slovu*“ nepochybně mohl, neboť měl na přijetí ústavně konformní úpravy cca 7 měsíců, „*a jen v důsledku postupu vlády a neshody na řešení zasáhl do materiálního zabezpečení soudců retroaktivně*“. Citované ustanovení tak nemohlo dle názoru Ústavního soudu nabýt účinnosti dříve než 1. 2. 2013. Ačkoli ze shora uvedených důvodů shledal Ústavní soud úpravu obsaženou v čl. II zákona č. 11/2013 Sb. jako protiústavní, nepřistoupil k její derogaci s tím, že „*jeho absence v důsledku derogace by vedla k ještě většímu zásahu do ústavním pořádkem chráněné hodnoty nezávislosti soudce, totiž k absenci právního základu pro materiální zabezpečení soudců v období měsíce ledna 2013*.“

[14] Nejvyšší správní soud shledal, že závěry vztahující se k retroaktivitě zákona č. 11/2013 Sb. obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 lze přiměřeně vztáhnout též na úpravu obsaženou v čl. III zákona č. 11/2013 Sb. Ani v případě materie tímto ustanovením reglementované, tj. způsobu výpočtu vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na důchodové pojištění, totiž nelze dospět k závěru, že se zákonodárce nemohl „dostat ke slovu“, a to tím spíše, že jej pro přijetí nové úpravy (oproti úpravě stanovení platové základny ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o platech představitelů státní moci) netlačila žádná lhůta. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení totiž nebylo derogačním zásahem Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 nikterak dotčeno. Není proto dán žádný zvláštní důvod, jenž by porušení zákazu pravé retroaktivity, tedy jednoho ze základních principů demokratického právního státu, opodstatňoval. Již z tohoto důvodu nemohl být v nyní projednávané věci aplikován § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění zákona č. 11/2013 Sb.

[15] Ve stejném duchu jako náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 se přitom nese i judikatura Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS, vyslovil, „*že stanoví-li právo tvorce nabytí*

pokračování

účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo“. V takovém případě je pak nutno postupovat dle pravidla obsaženého v § 3 odst. 3 věty první zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, dle něhož *pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení* (v nynějším případě tento den připadl na 1. 2. 2013). Taktéž tento závěr je v nyní projednávané věci zcela použitelný.

[16] Neobstojí přitom úvaha krajského soudu, dle níž je v nyní posuzovaném případě situace odlišná, neboť na rozdíl od věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 4 Ans 5/2007-60, je v něm „*z]řetelným úmyslem zákonodárce upravit nově právní vztahy k určitému, zcela konkrétnímu datu*“; dle názoru krajského soudu měl být proto za den nabytí účinnosti považován nejbližší možný termín, tj. 17. 1. 2013. Tento závěr krajský soud opíral o text čl. II zákona č. 11/2013 Sb. (a příslušnou část důvodové zprávy k tomuto zákonu), který však nejenže Ústavní soud shledal protiústavním, ale který se týká pouze úpravy výpočtu platové základny dle § 3 odst. 3 zákona o platech představitelů státní moci a nikoli stanovení vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na důchodové pojištění dle § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení novelizovaného čl. III zákona č. 11/2013 Sb.

[17] Je navíc zřejmé, že úmysl zákonodárce vyjádřený ve shora citované důvodové zprávě k zákonu č. 11/2013 Sb., tj. spěšně nalézt „*řešení výše platové základny*“ soudců, nelze vztáhnout též na úpravu odvodů na sociální zabezpečení. Bylo jen a pouze předmětem politické či ekonomické úvahy zákonodárce, zda, kromě nezbytné reakce na derogacní nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/11, výši pojistného na důchodové pojištění sníží nebo ponechá v dosavadní výši. Jednoznačně o tom svědčí i odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Jana Čechlovského. Jak již shora uvedeno, právě až na základě tohoto poslaneckého pozměňovacího návrhu, zjevně nikoliv v časové tísní a též ze zcela jiných důvodů, než pro které byl podáván vládní návrh zákona, došlo k přijetí i části druhé čl. III zákona č. 11/2013 Sb.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se závěrem krajského soudu, dle něhož v případě stanovení účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. na 1. 2. 2013 by chyběla úprava výše platu a náhrad soudců. Nelze totiž přehlédnout, že tento nikoliv triviální problém již vyřešil Ústavní soud, když čl. II zákona č. 11/2013 Sb. přes jeho protiústavnost nezrušil s odůvodněním, že by jeho derogací došlo k mnohem závažnějšímu zásahu do ústavně chráněné hodnoty. Šlo o naprosto výjimečný postup Ústavního soudu ve vztahu k protiústavnímu ustanovení opodstatněný hrozbou protiústavnosti ještě závažnější. Stanovení výše platové základny za leden 2013 se tudíž řídilo příslušnou právní úpravou ve znění zákona č. 11/2013 Sb. Stejnou logiku však nelze uplatnit v případě § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení, který žádným dřívějším derogacním zásahem Ústavního soudu zasažen nebyl a pozdější účinností novely tohoto ustanovení obsažené v čl. III zákona č. 11/2013 Sb. by k vytvoření jakékoli mezery v právu znemožňující stanovení výše vyměřovacího základu zaměstnance (soudce) pro pojistné na důchodové pojištění nedošlo. Nic tedy nebránilo tomu, aby správní orgány aplikovaly § 5 odst. 1

zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 11/2013 Sb.; naopak se jednalo o postup jediný možný.

[19] Nejvyšší správní soud při nezpochybnitelné vázanosti vykonatelnými rozhodnutím Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy, v podrobnostech srov. např. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05) naprosto akceptuje závěry Ústavního soudu týkající se účinnosti zákona č. 11/2013 Sb. Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 podrobně zdůvodněné (srov. zejména odst. 81. a násl., výslovně zejména odst. 83. až 86.). I když explicitně se citované části nálezu vztahují k výkladu retroaktivní protiústavnosti čl. II zákona č. 11/2013 Sb. [neboť nyní interpretované části druhé (čl. III) citovaného zákona se přezkum Ústavního soudu netýkal a týkal vzhledem k obsahu návrhu ani nemohl], je zjevné, že kategorický úsudek Ústavního soudu o nepřipustné a protiústavní retroaktivitě tohoto zákona nelze, právě pro důvody Ústavním soudem vysvětlené, omezit pouze na část první zákona č. 11/2013 Sb. Ústavní soud objasnil proč, vzdor zjištěné protiústavnosti části zákona, tuto část nezrušil. Pak ovšem platí, že je nutno rozsah použití tohoto postupu minimalizovat a nikoli bezdůvodně rozšiřovat na další ustanovení zákona č. 11/2013 Sb.; tím by se totiž protiústavní (retroaktivní) aplikace právní úpravy v tomto zákoně obsažené jen dále prohlubovala, a to aniž by ohledně těchto dalších ustanovení zákona existovaly pro takový postup jakékoliv důvody. Správní orgán prvního stupně ani stěžovatelka proto nepochybily, pokud ve vztahu ke stanovení platové základny aplikovaly § 3 odst. 3 zákona o platech představitelů státní moci ve znění zákona č. 11/2013 Sb. a při stanovení vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění naopak použily § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení ve znění před účinností uvedené novely. Není proto případná výtka krajského soudu, dle níž správní orgány nemohly „sedět na dvou židlích“, neboť se v dané situaci jednalo o jediný ústavně konformní postup.

[20] Nejvyšší správní soud na závěr podotýká, že nynější kauza je způsobena zjevnými pochybeními při přijímání zákona. Důsledky nicméně velmi tvrdě a ve své podstatě překvapivě dopadají na adresáty právních norem. V nynější kauze je však třeba vzít v potaz i to, že spor vznikl mezi dvěma „údy“ státní moci. Závěry shora podané proto nelze automaticky přenášet na situaci, kdy by adresátem veřejnoprávní normy byly „běžné“ právnické či fyzické osoby.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] V souladu s výše uvedeným Nejvyšší správní soud považuje kasační stížnost za důvodnou, protože napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 4. května 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu