ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **BORGERS CS spol. s r.o.**, se sídlem Mánesova 81, Plzeň, zastoupené JUDr. Václavem Zemanem, advokátem se sídlem Sedláčkova 11, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2010, č.j. 44091/010-9010-23.4.2010-27/HF, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2011, č. j. 57 A 59/2010 – 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2011, č. j. 57 A 59/2010 – 34, (dále jen „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2010, č.j. 44091/010-9010-23.4.2010-27/HF (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Rokycany (dále jen „OSSZ Rokycany“) ze dne 30. 3. 2010, č.j. 44008/010-9010-4.1.2010/2/An (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) a potvrdila prvoinstanční rozhodnutí. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále také jen „pojistné“) za období leden až červen 2007. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že OSSZ Rokycany správně dospěla k závěru, že žádosti nelze vyhovět, protože v období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 byly organizace a malé organizace poplatníky pojistného a měly povinnost platit pojistné za sebe, a proto v tomto období nezanikla jejich platební povinnost. Vyměřovací základ organizace a malé organizace v zákoně č. 589/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2007 do

30. 6. 2007 bylo totiž možné za pomoci interpretačních postupů stanovit jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců, a proto o jeho vymezení nemohlo být žádných nejasností. Tomuto vyměřovacímu základu ostatně v uvedené době odpovídaly i odvody pojistného ze strany společnosti Rensing CZ s. r. o. *(jejíž je stěžovatelka nástupnickou společností na základě zrušení spolčením se stěžovatelkou - pozn. NSS)*. Žalovaná se při posouzení této otázky ztotožnila s argumentací Nejvyššího správního soudu uvedenou v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, v němž v obdobné právní věci dospěl k závěru, že i při absenci výslovné definice vyměřovacího základu organizace a malé organizace bylo možné vymezit tento pojem ze zákona č. 589/1992 Sb., ve znění účinném pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007, s potřebnou mírou určitosti jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců. Vyměřovací základ organizace odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejích zaměstnanců bylo z výše uvedených důvodů možno stanovit na základě tehdy platných a účinných ustanovení zákona č. 589/1992 Sb., tedy bez nutnosti aplikace nařízení vlády č. 39/2007 Sb., a proto nevznikl přeplatek pojistného.

V žalobě stěžovatelka namítala, že povinnost organizací a malých organizací platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti byla dána znalostí tří předpokladů, konkrétně rozhodného období, vyměřovacího základu a procentní sazby z vyměřovacího základu. Zákon č. 589/1992 Sb. ve znění platném od 1. 1. 2007 však neobsahoval výslovné ustanovení o vyměřovacích základech organizace a malé organizace pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, jako původně § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2006. Stěžovatelka poukázala na názor Nejvyššího správního soudu, podle nějž citované nařízení č. 39/2007 Sb. nebylo ústavně konformní a krajský soud jím při svém rozhodování nebyl vázán. Stěžovatelka nadále zastávala názor, že pokud zákon č. 589/1992 Sb. ve znění platném od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 neobsahoval definování veškerých předpokladů k tomu, aby bylo možno stanovit výši pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti pro malou organizaci, nebylo možné dospět k závěru o trvání povinnosti platit pojistné. Za této situace tedy z plateb uhrazených stěžovatelkou za období leden 2007 až červen 2007 vznikl přeplatek na pojistném, který měl být vrácen. Stěžovatelka proto nesouhlasila s názorem Nejvyššího správního soudu, s nímž se ztotožnila i žalovaná, že přes absenci výslovného zákonného ustanovení obsahujícího definici vyměřovacího základu organizace, resp. malé organizace, bylo možné dovodit význam tohoto pojmu pomocí obvyklých metod výkladu. Tento názor stěžovatelka označila za účelový a rozporný s principy demokratického právního státu. Jestliže byla zákonná norma stanovující povinnost zaplatit pojistné nejasná stran výše takového plnění, pak se jednalo o stav právní nejistoty, která znamenala zároveň nemožnost splnění povinnosti. Takový přístup by však odporoval principům právního státu založeného na psaném, nikoli zvykovém právu. Z výše uvedených důvodů navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že spornou právní otázkou se velmi podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, zejména v jeho bodech 33–39 a 40–51. Krajský soud se ztotožnil s těmito závěry Nejvyššího správního soudu a zaujal stejný právní názor, že i při absenci výslovné definice vyměřovacího základu organizace a malé organizace bylo možné tento pojem ze zákona č. 589/1992 Sb. ve znění účinném pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 s potřebnou mírou určitosti vymezit jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců. Žaloba stěžovatelky byla ve své podstatě pouhým vyjádřením

nesouhlasu s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku, když stěžovatelka netvrdila, že by její případ byl po skutkové či právní stránce odlišný od případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem, přičemž ani krajský soud neshledal takovou odlišnost. Krajský soud se rovněž neztotožnil s názorem stěžovatelky, že výklad Nejvyššího správního soudu byl účelový a rozporný s principy demokratického právního státu. Krajský soud odkázal na precizní odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, z něhož je patrné, proč je naopak stěžovatelčin právní názor mechanický a odhlížející od smyslu jednotlivých institutů a celkového kontextu interpretované normy a historie vzniku a novelizací zákona, a proto neodpovídající principu materiálního právního státu. Pokud stěžovatelka tvrdila, že legislativní stav v období leden až červen 2007 znamenal nemožnost splnění povinnosti zaplatit pojistné, pak krajský soud poukázal na to, že stěžovatelka odvedla pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a současně netvrdila, že by jej odvedla v nesprávné výši. Stěžovatelčina tvrzení o nemožnosti splnit povinnost zaplatit pojistné tak krajský soud považoval za rozporné. Z těchto důvodů krajský soud žalobu zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť krajský soud nesprávně posoudil otázku absence výslovné definice vyměřovacího základu malé organizace zákonem č. 589/1992 Sb. Krajský soud podle stěžovatelky pochybil tím, že nesprávně interpretoval zákon č. 589/1992 Sb. ve znění od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007, neboť neobsahoval definici veškerých předpokladů k tomu, aby bylo možno stanovit výši pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti organizace, resp. malé organizace. Za této situace nebylo možné dospět k závěru o trvání povinnosti platit pojistné. Pokud bylo úmyslem zákonodárce uložit ústavně konformním způsobem povinnost plátci něco zaplatit, pak musí být ze zákonné normy patrné, kolik peněz, kdy a kam má platit. Jestliže je norma v tomto určení zcela nejasná, pak to zavádí v praxi takovou právní nejistotu, která způsobuje nemožnost splnit tuto povinnost. Proto stěžovatelce vznikl podle práva přeplatek na pojistném za období leden až červen 2007. Krajský soud pochybil i tím, že se neztotožnil s názorem žalobkyně, že výklad Nejvyššího správního soudu byl účelový a v rozporu s principy demokratického právního státu. Stěžovatelce nelze přičítat k tíži, že svým jednáním předcházela sankcím ze strany orgánů sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s napadeným rozsudkem krajského soudu a podotkla, že stěžovatelka byla schopna za období měsíců ledna až června 2007 správně spočítat a odvést pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

K posouzení námitek stěžovatelky Nejvyšší správní soud považuje za vhodné shrnout právní úpravu vyměřovacího základu pojistného ke dni 1. 1. 2007. Právní úprava vyměřovacího základu zaměstnavatele pro výpočet pojistného byla s účinností do 31. 12. 2006 obsažena v § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., ve znění účinném ke dni 31. 12. 2006, kde byl vyměřovací základ zaměstnavatele vymezen jako částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců. S účinností od 1. 1. 2007 mělo být novelou zák. č. 189/2006 Sb. do textu zákona č. 589/1992 Sb. zařazeno ustanovení § 5a, které mělo upravit vyměřovací základy zaměstnavatele jako

a) částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců uvedených v § 3 odst. 3 písm. a),

b) částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců uvedených v § 3 odst. 3 písm. b).

Po nabytí účinnosti zákona č. 585/2006 Sb. však došlo k odložení účinnosti tohoto ustanovení zákona č. 189/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a to až ke dni 1. 1. 2008. Legislativním opomenutím zákonodárce tak došlo k tomu, že zákon č. 589/1992 Sb. od 1. 1. 2007 neobsahoval definici pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace.

Na tuto situaci zareagovala vláda České republiky, která podle čl. 78 Ústavy České republiky vydala k provedení zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nařízení č. 39/2007 Sb., které nabylo účinnosti dnem 1. 3. 2007. Podle § 1 *vyměřovacím základem organizace a malé organizace pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti byla částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců*. Ustanovení § 2 tohoto nařízení pak stanovilo, že *pokud organizace a malá organizace odvedly pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za kalendářní měsíce od počátku roku 2007 do dne nabytí účinnosti tohoto nařízení z úhrnu vyměřovacích základů vymezených v § 1, považuje se pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za odvedené v souladu se zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a s tímto nařízením. Pokud organizace a malá organizace neodvedly pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období podle věty první, je jejich vyměřovacím základem za kalendářní měsíc, v němž toto nařízení nabylo účinnosti, úhrn vyměřovacích základů jejich zaměstnanců za toto období a tento kalendářní měsíc*. Toto nařízení vlády bylo zrušeno zákonem č. 153/2007 Sb., jímž bylo do zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti doplněno ustanovení § 5 odst. 6 v tomto znění. *Vyměřovacím základem organizace a malé organizace je částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců*. Zákon č. 153/2007 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2007.

Nejvyšší správní soud se výkladem této mezery v zákoně podrobně zabýval v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88 (přístupný na www.nssoud.cz), na nějž odkazují i oba účastníci a jehož závěry je třeba v plném rozsahu aplikovat i v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl ke dvěma právním závěrům, které řeší posuzovanou právní otázku. V prvé řadě dovodil, že citované nařízení vlády č. 39/2007 Sb. účinné od 1. 3. 2007 do 1. 7. 2007 nebylo vydáno v souladu s čl. 78 Ústavy secundum et intra legem, neboť *„v demokratickém právním státě nelze připustit, aby povinnou platbu veřejnoprávní povahy či její výši stanovil někdo jiný než zákonodárný sbor. Uvedená výhrada zákona tedy v projednávané věci znemožňovala definování pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace v nařízení vlády*“. Zároveň shledal,

že citované přechodné ustanovení § 2 tohoto nařízení je pravě retroaktivní, neboť zpětně za měsíce leden a únor 2007 ukládalo organizacím a malým organizacím, které za tyto měsíce neodvedly pojistné, odvést za měsíc březen 2007 pojistné z vyměřovacího základu za měsíce leden, únor a březen 2007. Nejvyšší správní soud tedy předně dospěl k závěru, že nařízení vlády č. 39/2007 nebylo aplikovatelné a soud jím při svém rozhodování nebyl vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

Následně pak Nejvyšší správní soud na základě systematického a historicko-teleologického výkladu dospěl k druhému závěru, že i pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 bylo možné náležitě stanovit výši vyměřovacího základu organizace a malé organizace. Navzdory neexistenci výslovné definice vyměřovacího základu organizace a malé organizace bylo totiž možné tento pojem ze zákona č. 589/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007, s potřebnou mírou určitosti vymezit jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců. Nejvyšší správní soud přitom vyšel z premisy, že pojem vyměřovací základ zaměstnavatele nepředstavoval samostatně definovatelný pojem, nýbrž se ze své podstaty odvíjel od vyměřovacího základu zaměstnance. Pojem vyměřovací základ zaměstnavatele (organizace, malé organizace) zůstal v rozhodném období v zákoně č. 589/1992 Sb. definován, a proto nelze uvažovat ani o tom, že by vyměřovací základ organizace a malé organizace byl natolik neurčitý pojem, že by ho vůbec nebylo možné vymezit a tudíž ani stanovit výši pojistného. I přes absenci výslovné definice vyměřovacího základu organizace a malé organizace ve znění zákona č. 589/1992 účinného v době od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 bylo tedy možné pomocí příslušných interpretačních postupů stanovit výši vyměřovacího základu natolik určitě, že o jeho vymezení nemohlo být žádných nejasností.

Tyto právní závěry Nejvyššího správního soudu se plně vztahují i na posuzovanou věc, která je skutkově i právně totožná. Stěžovatelka žádala vrácení přeplatku za období měsíců leden – červen 2007, přičemž svůj nárok dovozovala právě z absence výslovné definice vyměřovacího základu organizace a malé organizace v zákoně č. 589/1992 Sb. Žalovaná ani krajský soud neshledaly její argumentaci jako důvodnou, a to právě s poukazem na výše rekapitulovaný názor Nejvyššího správního soudu v obdobné věci. Nejvyšší správní soud se s výše uvedenou argumentací čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu vyloženého v citovaném rozsudku plně ztotožňuje, a proto neshledal žádného důvodu, postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., který by byl za takové situace příslušný k rozhodování ve věci. Tuto námitku stěžovatelky tedy Nejvyšší správní soud nepovažoval za důvodnou.

Nejvyšší správní soud odmítl další stěžovatelčiny výhrady (namítané narušení právní jistoty stěžovatelky a objektivní nemožnosti vypočítat a odvést pojistné) s tím, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře, resp. legitimně očekávat, že v období leden až červen 2007 nebude povinna platit jako zaměstnavatel pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti jen proto, že v zákoně č. 589/1992 Sb. nebylo výslovně uvedeno, jaký je vyměřovací základ organizace, resp. malé organizace pro výpočet pojistného. Legislativní opomenutí zákonodárce, v důsledku něhož problém vznikl, může jen velmi těžko vyvolat stav právní jistoty adresátů práva či změnu správní praxe (k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, přístupné na www.nssoud.cz). Navíc stěžovatelkou předkládaný stav vzniklý v důsledku tohoto opomenutí by byl v rozporu s dosavadní praxí výběru pojistného orgány sociálního zabezpečení, aniž by tomu nasvědčovala jakákoliv další změna v tomto systému. I z těchto skutečností je tedy zřejmé, že žádné legitimní

očekávání stěžovatelce stran neplacení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nemohlo vzniknout a také nevzniklo. O tom ostatně svědčí skutečnost, na niž poukazovala jak žalovaná, tak i krajský soud, že stěžovatelka v průběhu celého období leden až červen 2007 řádně odváděla pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti v předepsané výši.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že stěžovatelce v období leden – červen 2007 přeplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nevznikl. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že kasační stížnost proti napadenému rozsudku není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 25. srpna 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu