ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen JUDr. Stanislavou Vrchotovou, advokátkou se sídlem Vachova 1, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, pracoviště Brno, Veveří 7, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 6. 2010, č. j. 47091/010/9012/13.5.2010/1331/PRP223, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2012, č. j. 36 Ad 21/2010 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění

Rozhodnutí správních orgánů

[1] Okresní správa sociálního zabezpečení v Třebíči rozhodnutím ze dne 7. 4. 2010, čj. 47010/ 220-9010-31.12.2009-2539/PPO/33/4-Zel zamítla žádost žalobce o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále „pojistné“) za období od 1. 1. do 30. 6. 2007 (dále také „rozhodné období“), a to po zjištění, že v rozhodném období existovala povinnost organizací a malých organizací platit pojistné, jejich povinnost nezanikla a vyměřovací základ pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále „ZPSZ“) tvořila v té době částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců.

[2] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal a Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Brno (dále „žalovaná“), odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 7. 6. 2010, čj.

47091/ 010/9012/13.5.2010/1331/PRP223, zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Žalovaná se ztotožnila s argumentací rozhodnutí prvostupňového orgánu, zejména souhlasila s tím, že vyměřovací základ pojistného bylo možné v uvedeném období stanovit dle obecných interpretačních postupů z ustanovení § 3 odst. 1, § 4, § 5, § 7, § 9, § 21 odst. 2 a § 25a ZPSZ nepochybně jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců. Pro uvedenou argumentaci považovala také žalovaná za významný rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce správní žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které označil rozhodnutí žalované za nezákonné. Namítl porušení jedné ze základních zásad správního řádu, dle které je správnímu orgánu povoleno jen to, co je výslovně uvedeno v zákoně. Žalobce tvrdí, že právě tato podmínka splněna nebyla, neboť základ daně nebyl ZPSZ pro dané období definován a bylo nutné jej dovozovat složitým interpretačním postupem. Žalovaná se opírala o argumentaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88, jehož odůvodnění žalobce označil za „*neuvěřitelně politicky laděné*“, jímž nelze „*ospravedlnit nezákonnost, respektive legislativní opomenutí, které se ukázalo jako nenahraditelné a zpětně nenapravitelné...*“. Proto navrhl, aby rozhodnutí žalované i správního orgánu 1. stupně byla zrušena a věc byla vrácena k novému rozhodnutí.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

[4] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) žalobu zamítl. Ze srozumitelného odůvodnění rozsudku vyplývá, že se ztotožnil s argumentací Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 5. 2011, č. j. 3 Ads 73/2011 - 74, a rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88, které jednoznačně dovodily existenci vyměřovacího základu pojistného v rozhodném období podle „systematického a historicko – teleologického výkladu“ i pro období od 1. 1. do 30. 6. 2007. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá i souhlas se názorem o neaplikovatelnosti nařízení vlády č. 39/2007 Sb. na řešení uvedené problematiky.

Kasační stížnost

[5] Žalobce včasnou kasační stížností napadl rozsudek krajského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

[6] Nezákonnost napadeného rozhodnutí (písm. a) spatřuje v tom, že krajský soud se nezabýval otázkou přípustnosti přijetí peněžitého plnění správním orgánem od soukromoprávního subjektu, aniž by k tomu existoval zákonný podklad.

[7] Vady řízení před správním orgánem (písm. b) dovozuje žalobce z toho, že žalovaná na jedné straně vycházela z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88, učinila však závěr, který z rozsudku nevyplývá. Uvedený rozsudek č. j. 4 Ads 120/2009 - 88 předpokládal, pro založení povinnosti platit pojistné, splnění tří podmínek, a to v rozhodném období existenci vyměřovacího základu a procentní sazby pojistného. Žalobce je ovšem přesvědčen, že v rozhodném období všechny

podmínky splněny nebyly, neboť zákon v době od 1. 1. do 30. 6. 2007 vyměřovací základ pojistného neurčoval vůbec. V takovém případě ovšem je třeba v právním státě respektovat zásadu, že správnímu orgánu je dovoleno jen to, co výslovně vyplývá ze zákona. Náprava nedostatků zákona podzákonnými akty (žalobce měl zřejmě na mysli nařízení vlády č. 39/2007 Sb., kterým se vláda pokusila překonat legislativní deficit explicitního určení vyměřovacího základu pojistného v rozhodném období) není přípustná, neboť by tak docházelo k porušení principu dělby moci. Podle žalobce tedy vycházela žalovaná ze skutkového stavu, který nemá oporu ve spisech, respektive je s nimi v rozporu.

[8] Argumentace žalobce ve vztahu ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je zásadně totožná, jako argumentace ve vztahu k důvodu dle písm. b) citovaného ustanovení. Žalobce navíc dodává, že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku odvolával na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, aniž by aniž dále rozváděl dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ, a zejména nereagoval na stěžovatelovy konkrétní námitky. O které opomenuté námitky se mělo jednat, ovšem žalobce neuvedl.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 120/2009 - 88.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s."), vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 4) s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Ze systematických důvodů je třeba se zabývat nejprve kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, spočívající v údajném opomenutí krajského soudu přezkoumat některou ze žalobních námitek žalobce a v tom, že odůvodnění rozsudku krajského soudu se pouze odvolávalo na převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádělo dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné vážit důvodnost ostatních námitek.

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud napadený rozsudek zdůvodnil obsahově dost stručně, nicméně věcně srozumitelně, a to argumentací shodnou s argumentací uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu, na které se také odvolal. Zároveň není pochyb o tom, že nyní posuzovaná věc představuje skutkově i právně obdobný (až identický) případ, jaký byl řešen uvedenými rozsudky Nejvyššího správního soudu. Nemůže tedy být pochyb o tom, z jakého skutkového základu krajský soud vycházel a jaká právní úvaha stojí za jeho rozhodnutím.

[13] Z kasační stížnosti žalobce není zřejmé, kterou z žalobních námitek měl krajský soud opomenout. K takto neurčité námitce Nejvyšší správní soud přihlédnout nemůže.

Nicméně lze dodat, že z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud se vypořádal s argumentací žalobce v celé šíři problematiky, takže uvedená výhrada žalobce působí především účelově.

[14] Za takové situace nelze považovat kasační námitku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v celé její šíři za opodstatněnou. Nejvyšší správní soud proto mohl přezkoumat napadený rozsudek v rozsahu dalších uplatněných stížnostních bodů.

[15] V mezidobí od rozhodnutí věci krajským soudem, podáním kasační stížnosti a rozhodováním Nejvyššího správního soudu byl ústavní aspekt nyní řešené problematiky předmětem dílčího posouzení Ústavním soudem, a to v usnesení ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. I ÚS 1904/10, reagujícím na ústavní stížnost plátce pojistného právě proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010 č. j. 4 Ads 120/2009 - 88. Ústavní soud aproboval dříve vyslovený názor Nejvyššího správního soudu o trvající povinnosti organizací platit pojistné i v rozhodné době ve výši, určené z takového vyměřovacího základu, který bylo možné dovodit z jednotlivých ustanovení zákona (ZPSZ) užitím běžných interpretačních metod. Ústavní soud rozhodně vyloučil takovou míru neurčitosti dotčeného zákona, jehož výklad by vyžadoval překročení přípustné hranice výkladu právního předpisu ve prospěch dotváření práva. Určení vyměřovacího základu pro výpočet pojistného za užití běžných interpretačních metod tedy ústavní soud nepovažuje za ústavně nepřípustné.

[16] Také tímto názorem Ústavního soudu byla vyloučena oprávněnost námitky žalobce, že žalovaná porušila zásadu správního řádu, že správnímu orgánu je dovoleno jen to, co je výslovně uvedeno v zákoně. Obecně vzato se nejedná jen o zásadu správního řádu, nýbrž o princip právního řádu demokratického právního státu, obsažený v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. O to významnější je sdělení Ústavního soudu v uvedeném rozhodnutí, jak je třeba tento princip chápat v souladu s naplňováním funkce práva jako jednoho ze společenských normativních systémů, náležející mezi základní předpoklady existence společnosti respektující jednotná, pro všechny platná pravidla jejího fungování.

[17] Otázka přípustnosti překonání neurčitosti konkrétního ustanovení zákona obvyklou interpretací byla řešena judikaturou Ústavního soudu již dříve (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 2/97, Pl. ÚS 23/02, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 44/02, Pl. ÚS 25/06 a Pl. ÚS 24/07), ústící v závěr, že *„neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů.“* Jak bylo vyloženo a je i dále zdůvodněno, k takové situaci v posuzovaném případě nedošlo.

[18] K tomu je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud stabilně zastává názor, viz třeba rozsudky ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 a ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, že určitá nejasnost ustanovení zákona nemusí vést k výkladu výhodnému pro subjekt, kterému je ukládána určitá povinnost. Z takového závěru lze dovodit, že také případná neurčitost ustanovení zákona č. 589/1992 Sb. může vést k použití výkladu nevýhodného pro poplatníka pojistného, a to za předpokladu, že intenzita této neurčitosti *„ještě umožňuje jeho obsah dovodit za použití obvyklých výkladových metod*“.

[19] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 73/2011 – 74 dospěl, mimo jiné, k závěru, že nařízení vlády č. 39/2007 Sb. 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.*“ Také pro nyní posuzovanou věc je tento názor limitní a nelze pochybovat o tom, že neaplikovatelným nařízením vlády č. 39/2007 nebyl soud při svém rozhodování vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Pro odůvodnění vydaných rozhodnutí nebylo toto nařízení ani zapotřebí.

[20] Následně Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku na základě systematického a historicko-teleologického výkladu vyslovil další závěr, 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 rozhodné době bylo tedy možné pomocí příslušných interpretačních postupů stanovit výši vyměřovacího základu zcela jednoznačně, tedy tak, že o něm nemohlo být žádných pochybností.

[21] Výše pojistného nebyla v dané věci předmětem pochybností. Tím byla právě samotná existence povinnosti žalobce platit pojistné také v období prvého pololetí roku 2007. Krajský soud správně v této otázce vycházel ze zjištění, podpořeného argumentací citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu, že vyměřovací základ pro stanovení pojistného pro organizace a malé organizace také pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 bylo možné určit užitím běžných interpretačních metod na základě konkrétních ustanovení ZPSZ, jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců.

[22] Nikoli ústavně neakceptovatelný pokus o překonání vady zákona v absentující jednoznačné úpravě vyměřovacího základu pro určení pojistného také v období od 1. 1. do 30. 6. 2007 (nařízení vlády č. 39/2007 Sb.), nýbrž užití standardních interpretačních postupů vyústilo v určení vyměřovacího základu pojistného, jehož zachování představuje nikým nezpochybněný (ani nezpochybňovaný) úmysl zákona platný i pro období od 1. 1. do 30. 6. 2007.

[23] Z uvedeného závěru vyplývá neoprávněnost kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zákonná povinnost žalobce platit pojistné ve skutečnosti existovala od samého počátku, byť explicitně nebyla zákonem definována, ze zákona však nepochybně vyplývala a její vyjádření bylo dosaženo přípustným užitím běžných interpretačních metod.

[24] Obdobnou argumentací lze vyloučit také oprávněnost kasační námitky žalobce dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaná vycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který měl podklad ve spisech. Žalobce zásadně konstruuje tuto námitku na vyvráceném předpokladu neexistence zákonného podkladu pro stanovení povinnosti platit pojistné v rozhodném období. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, čj. 4 Ads 120/2009 - 88 nepochybně konstatuje nezbytnost kumulativní existence tří podmínek povinnosti organizace platit pojistné, avšak z toho nelze dovozovat, že zároveň souhlasí s tím, že tyto podmínky splněny nebyly. Shora vyloženou argumentací rozhodně dokazuje opak, z hlediska ústavní konformity potvrzený i citovaným názorem Ústavního soudu, takže skutkový stav, ze kterého žalovaná vycházela, a obsah spisů jsou ve skutečnosti v souladu.

[25] Z uvedených skutečností vyplývá, že ani jedna z kasačních námitek žalobce není důvodná. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. Žalobci toto právo nepřísluší proto, že nebyl v řízení úspěšný, žalovanému právo nepřísluší vzhledem k povaze tohoto řízení, ostatně také proto, že mu žádné náklady, nad rozsah vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. srpna 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu