

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. K.,** zast. JUDr. Stanislavou Vrchotovou, advokátkou, se sídlem Vachova 1, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, adresa pro doručování: Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Brno, Veveří 7, 602 00 Brno, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2012, č. j. 36 Ad 19/2010 – 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované č. j. 47091/010/9012/13.5.2010/1332/PRP224, ze dne 7. 6. 2010, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Třebíč (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 4. 2010, č. j. 47010/220-9010-31.12.2009-2540/PPO/34/4-Zel a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla ve smyslu § 104a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“) zamítnuta žádost žalobce o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za období leden a únor 2007. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, a poukázal na skutečnost, že v období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 byl žalobce jako organizace či malé

organizace ve smyslu zákona č. 582/1991 Sb. poplatníkem pojistného; jeho povinnost platit pojistné v tomto období nezanikla. Žalobci proto nemohl vzniknout přeplatek na pojistném, a žádost o vrácení přeplatku proto není důvodná.

Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou ze dne 9. 8. 2010, ve které označil napadené rozhodnutí za nespravedlivé a nezákonné. Namítal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je velmi kusé, pouze odkazuje na závěry judikatury a nevypořádává se s argumentací žalobce v řízení před správními orgány. Závěry uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze podle žalobce aplikovat pouze na případy, kdy jedinec využil chybu v zákoně na úkor ostatních, potažmo na úkor státního rozpočtu. Je povinností orgánů sociálního zabezpečení vrátit přeplatek na pojistném, které bylo zaplaceno ve vyšší než zákonem předepsané částce, a to tím spíše, pokud zákon nepředepisoval nic. Podle žalobce je nepodstatné, že Nejvyšší správní soud dovodil z jiných ustanovení zákona povinnost pojistné platit, pokud tato neměla svůj (výslovný) právní základ. Pojistné proto nemuselo být placeno, a stalo-li se tak, mělo být na žádost vráceno. Odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobce označil za politicky podmíněné a rozporné se zásadami správního řízení; úkolem soudů není střežit státní pokladnu, nýbrž chránit základní práva a svobody a rozhodovat spravedlivě. Výkladem provedeným v tomto rozsudku nelze ospravedlnit nezákonnost, resp. legislativní opomenutí, které se ukázalo jako zpětně nenapravitelné.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 27. 3. 2012, č. j. 36 Ad 19/2010 – 20, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda žalobci vznikl za období leden až únor 2007 přeplatek na pojistném, resp. zda byl v tomto období povinen pojistné platit, neboť zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném v období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 (dále jen „zákon č. 589/1992 Sb.“), neobsahoval ustanovení, jež by výslovně stanovilo vyměřovací základ organizace a malé organizace, jakož i zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud při rozhodování vycházely z právních závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88. Krajský soud poukázal na navazující judikaturu správních soudů, ztotožňující se se závěry uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 73/2011 – 74. Vyložil, že podle závěrů konstantní judikatury nebylo v předmětném období aplikovatelné nařízení vlády č. 39/2007 Sb., o způsobu určení vyměřovacího základu zaměstnavatele pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2007 (dále jen „nařízení č. 39/2007 Sb.“), a soudy jím tedy nejsou vázány. Na základě systematického a historicko-teleologického výkladu lze nicméně dospět k závěru, že i pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 bylo lze náležitě stanovit výši vyměřovacího základu organizace a malé organizace, a to navzdory neexistenci výslovné definice. Tento pojem bylo možno s potřebnou mírou určitosti vymezit přímo na základě zákona č. 589/1992 Sb., a to jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejích zaměstnanců; o obsahu tohoto pojmu nemohlo být žádných nejasností. Krajský soud se ztotožnil se závěry konstantní judikatury, které jsou závazné i pro něj v nyní projednávané věci, která je skutkově i právně totožná.

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně se žalobce (dále též „stěžovatel") bránil kasační stížností ze dne 3. 5. 2012, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda je možné, aby orgán sociálního zabezpečení přijal pojistné, aniž k tomu existuje zákonný podklad. Namísto této stěžejní otázky se krajský soud zabýval toliko tím, jakým způsobem lze vyčíslit vyměřovací základ pro odvod pojistného. Stěžovatel zopakoval svůj názor prezentovaný v žalobě, totiž že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, lze aplikovat pouze na případy, kdy jedinec využil chybu v zákoně na úkor ostatních, potažmo na úkor státního rozpočtu. K tomuto závěru je podle stěžovatele třeba dospět i vzhledem k případům, kdy takové opomenutí v zákoně bylo v neprospěch občanů, kteří měli nárok na určité plnění od státu (např. invalidní důchodci, kteří vzhledem ke svému postižení nikdy nepracovali, za roky 2009 a část roku 2010), v nichž stát plnění poskytnout odmítl. Podle stěžovatele je povinností orgánů sociálního zabezpečení vrátit přeplatek na pojistném, které bylo zaplaceno ve vyšší než zákonem předepsané částce, a to tím spíše, pokud zákon nepředepisoval nic. Krajský soud se mimoto pouze odvolal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, aniž by reagoval na konkrétní žalobní námitky stěžovatele a aniž by poskytl bližší argumentaci, týkající se nezákonného postupu správních orgánů v projednávané věci.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 31. 5. 2012 navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Poukázala na závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, které na rozdíl od stěžovatele považuje za logické a nevyvratitelné. Rovněž důkazy provedené krajským soudem ke zjištění skutkového stavu žalovaná považuje za zcela dostačující.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení."* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu*

řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V kasační stížnosti stěžovatel především namítal svůj nesouhlas se závěrem správních orgánů i krajského soudu, že správní orgány byly oprávněny přijmout pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období ledna a února 2007, kdy k tomu podle stěžovatele neexistoval zákonný podklad. Pokud stěžovatel pojistné za toto období v celkové výši 78 630 Kč uhradil, je přesvědčen, že jsou orgány sociálního zabezpečení povinny mu takto odvedené pojistné podle § 17 zákona č. 589/1992 Sb. vrátit z titulu přeplatku na pojistném. Krajský soud ovšem tuto otázku pominul a zabýval se toliko tím, jakým způsobem lze vyčíslit vyměřovací základ pro odvod pojistného. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, lze podle stěžovatele aplikovat pouze na případy, kdy jedinec využil chybu v zákoně na úkor ostatních, potažmo na úkor státního rozpočtu, nikoli však v jeho případě. Je povinností orgánů sociálního zabezpečení vrátit stěžovateli přeplatek na pojistném, které bylo zaplaceno, přestože zákon takovou povinnost v daném období vůbec nepředepisoval.

Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou. Nelze totiž než konstatovat, že se stěžovatel mýlí, pokud se domnívá, že mu za předmětné období měsíců ledna a února 2007 nevznikla povinnost platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že tato jeho povinnost byla předepsána zákonem, není pak ani možné, aby stěžovatel pojistné uhrazené za toto období vymáhal na státu zpět z titulu přeplatku na pojistném ve smyslu § 17 zákona č. 589/1992 Sb. Správní orgány proto nepochybily, pokud žádost stěžovatele o vrácení přeplatku na pojistném za období leden až únor 2007 zamítly.

Je třeba poukázat na to, že ohledně povinnosti platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období 1. pololetí roku 2007 vyvstaly pochybnosti vzhledem k tehdejší nejednoznačné právní úpravě, ve které absentovala výslovná definice pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace. Tyto pochybnosti ovšem byly rozptýleny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 – 88, publikován pod č. 2058/2010 Sb. NSS (dostupný z: <www.nssoud.cz>), v němž zdejší soud judikoval, že „*nařízení vlády č. 39/2007 Sb., o způsobu určení vyměřovacího základu zaměstnavatele pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, nebylo ústavně konformní, neboť zasahovalo do věcí vyhrazených zákonu a bylo nepřípustně retroaktivní. Pojem vyměřovacího základu organizace a malé organizace, byť nebyl pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, výslovně definován, bylo možné spolehlivě a zcela jednoznačně z jednotlivých ustanovení tohoto zákona dovodit jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich*

zaměstnanců. Tento závěr nemá výkladovou alternativu a podporují ho všechny v úvahu přicházející interpretační metody, přičemž žádná jiná interpretace vůbec nepřichází v úvahu."

V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil, že v důsledku legislativního pochybení zákon č. 589/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007, neobsahoval definici vyměřovacího základu organizace a malé organizace jako jednoho ze základních pojmů právní konstrukce pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Tato definice byla s účinností od 1. 3. 2007 zakotvena jen v nařízení vlády č. 39/2007 Sb., které bylo s účinností od 1. 7. 2007 zrušeno zákonem č. 153/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 585/2006 Sb. Nařízení č. 39/2007 Sb. mimoto nebylo ústavně konformní, a soud jím proto při svém rozhodování nebyl podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů) vázán.

Dále se Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zabýval otázkami možnosti odvození pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace ze zákona a přípustnosti takového postupu. Dospěl k závěru, že „*systematický i teleologický výklad zákona č. 589/1992 Sb. tedy vede Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, podle něhož také pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 bylo možné vyměřovací základ organizace a malé organizace vymezit jako částku odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců. K takovému vývodu lze zcela nesporně dospět i za použití výkladu historického.*" Tento svůj závěr pak odůvodnil tak, že „*zákon č. 589/1992 Sb., ve znění účinném pro období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007, zařadil do okruhu poplatníků pojistného také organizace a malé organizace a stanovil jim povinnost odvádět pojistné, které byly povinny platit za sebe. Tato jejich platební povinnost tedy nemohla v rozhodné době zaniknout. Výše pojistného organizace a malé organizace za sebe samu se pak stanovila za pomoci tří veličin, z nichž zákon č. 589/1992 Sb. obsahoval a výslovně definoval rozhodné období a sazby pojistného. Rovněž tak obsahoval i pojem vyměřovacího základu organizace a malé organizace, jehož vymezení bylo možné jednoznačně dovodit z definice vyměřovacího základu zaměstnance, neboť jen zaměstnanci se mohli účastnit systémů sociálního pojištění a sociálního zabezpečení, na které se pojistné platilo, přičemž jejich zaměstnavatelům žádné plnění z těchto systémů náležet nemohlo. Organizace a malá organizace tedy mohla platit pojistné za sebe samu pouze z těch příjmů svých zaměstnanců, které se zahrnovaly do jejich vyměřovacího základu. Navíc výslovný návod pro vymezení pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace byl v rozhodné době obsažen v ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., jež stanovilo výši přirážky k pojistnému na sociální zabezpečení až do 5 % z vyměřovacího základu organizace a malé organizace, který byl ve vztahu k jejich nižším složkám určen jako úhrn vyměřovacích základů zaměstnanců této nižší složky. Z jednotlivých ustanovení zákona č. 589/1992 Sb. ve znění účinném v rozhodném období, lze tedy učinit přesvědčivý, spolehlivý a zcela jednoznačný závěr, že vyměřovacím základem organizace a malé organizace nemohlo být ani v rozhodné době nic jiného než částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců.*" (...) „*Lze uzavřít, 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.“

Závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu je třeba zcela aplikovat i na nyní projednávanou věc, když stěžovatel je fyzickou osobou, která ve sporném období ledna a února 2007 podnikala na základě živnostenského oprávnění a naplňovala definiční prvky organizace či malé organizace ve smyslu § 17 zákona č. 582/1991 Sb., v tehdy platném znění. Přestože zákon č. 589/1992 Sb. v období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2007 neobsahoval výslovnou definici pojmu vyměřovacího základu organizace a malé organizace, a nařízení vlády č. 39/2007 Sb., které definici tohoto pojmu ve svém § 1 obsahovalo, nebylo lze aplikovat, bylo z jednotlivých ustanovení zákona č. 589/1992 Sb. možno spolehlivě a jednoznačně dovodit definici tohoto pojmu jako částky odpovídající úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců stěžovatele.

Pokud stěžovatel v řízení poukazoval na další atributy stanovení výše pojistného vedle vyměřovacího základu, totiž procentní sazbu z vyměřovacího základu a rozhodné období, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákonná úprava těchto dalších nosných pojmů v období 1. pololetí roku 2007 byla výslovně obsažena v § 6 a 7 zákona č. 589/1992 Sb., a správní orgány ani krajský soud tedy nepochybily, pokud se zákonnou definicí těchto pojmů ve svých rozhodnutích podrobněji nezabývaly. Pro posouzení, zda zákon dostatečně vymezoval povinnost platit pojistné za toto období, bylo totiž rozhodné právě a jen zkoumání definice pojmu vyměřovacího základu; veškeré ostatní náležitosti pro stanovení výše pojistného byly v zákoně vymezeny jednoznačně a nepochybně. Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s námitkou, že závěry citovaného rozsudku by měly být aplikovány pouze na případy, kdy jedinec využil chybu v zákoně na úkor ostatních, potažmo na úkor státního rozpočtu, což však nebyl jeho případ. Pro takové omezení totiž nelze v citovaném rozsudku, jakož ani v zákoně nalézt žádné opory. Z vyjádření stěžovatele ani není zřejmé, z jakých důvodů by právě on neměl náležet do skupiny organizací či malých organizací, které se domáhají vrácení pojistného za sporné období na úkor státního rozpočtu, když v případě vyhovění jeho žádosti by byly vrácené finanční prostředky hrazeny právě ze státního rozpočtu.

Za nedůvodnou je třeba označit rovněž námitku stěžovatele, že krajský soud pochybil, pokud v napadeném rozsudku v podstatné míře odkázal na závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a navazující judikaturu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud zcela dostatečně reagoval na námitky stěžovatele uplatněné v žalobě, když tyto směřovaly pouze a jen k obecnému popření jeho povinnosti platit pojistné za období ledna a února 2007, a to vzhledem k tomu, že v zákoně nebyla tato povinnost dostatečně vymezena. Nad rámec argumentace v tomto směru pak stěžovatel v žalobě již jen polemizoval s vybranými pasážemi odůvodnění výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž krajský soud se i s těmito námitkami řádně vypořádal, když vyložil, že se s odůvodněním tohoto rozsudku zcela ztotožnil, vysvětlil, proč bylo jeho závěry třeba aplikovat i na nyní projednávanou věc, a na základě těchto úvah dospěl k závěru, že postup správních orgánů, které zamítly žádost stěžovatele o vrácení přeplatku na pojistném, nebyl nezákonný.

Pro úplnost lze poukázat na to, že aplikovaný právní názor prošel rovněž testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88, byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. I. ÚS 1904/10.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu