



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **ČFOS, spol. s r. o.**, se sídlem Přerušená 189, Praha 6, zast. Mgr. Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Voršilská 10, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2005, č. j. 12 Cad 42/2004 - 44,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení (dále též jen ČSSZ nebo žalované) ze dne 18. 10. 2004, č. j. 332-6003-688-24. 9. 2004/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce ČFOS, spol. s r. o. a potvrzen platební výměr č. X Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 8. 2004, jímž byl žalobci předepsán nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 64 480 Kč a penále z tohoto dlužného pojistného ve výši 31 993 Kč. Zjištěný nedoplatek podle žalované vznikl tím, že organizace žalobce nezahrnula v souladu s ustanovením § 5 odst. 1 písm. a) a písm. b), odst. 2 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb., do vyměřovacího základu pro odvod pojistného příjmy za období leden – červen 2003 v celkové výši 189 655 Kč, zúčtované v souvislosti s výkonem zaměstnání a v souvislosti se zaměstnáním, které zakládalo účast na nemocenském pojištění panu P. D., státnímu občanovi Francouzské republiky. Podle názoru ČSSZ vznikl nedoplatek na pojistném tak, že organizace žalobce neplatila pojistné za francouzského státního občana, kterého zaměstnávala na našem území, přičemž pracovní vztah se řídil cizími právními předpisy. Správní orgány obou stupňů tvrdily, že v důsledku změny článku 10 Ústavy ČR provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 6. 2002, jsou na systému nemocenského a důchodového pojištění ČR účastni i zaměstnanci, kteří mají uzavřenu pracovní smlouvu podle francouzského práva, jsou francouzskými státními občany a mají trvalý pobyt na území Francie. Tato účast podle jejich názoru vyplývá z toho, že v důsledku změny Ústavy je součástí českého právního řádu i Všeobecná úmluva o sociální

bezpečnosti mezi Československem a Francií, uzavřená dne 12. 10. 1948 (dále jen „Úmluva“). Právní situace těchto zaměstnanců byla nesporná do nabytí účinnosti novely článku 10 Ústavy a jejich postavení je rovněž nesporné od 1. 10. 2004, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (dále jen zákon o nemocenském pojištění), protože do okruhu pojištěných osob podle ustanovení § 2 byla začleněna kategorie „pracovníci v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů“. V uvedeném mezidobí však francouzský státní příslušník P. D., který neměl trvalý pobyt na území České republiky a na základě pracovní smlouvy uzavřené podle francouzského práva byl zaměstnán pro zaměstnavatele na území ČR s místem výkonu pracovní činnosti v Praze, však platilo, že jeho pojišťovací povinnost se řídila právními předpisy České republiky, konkrétně zákonem o nemocenském pojištění v platném znění a nelze tedy na něj pohlížet jako na osobu, která by pro účely nemocenského pojištění byla z účasti na tomto pojištění vyňata.

Ve včas podané žalobě spatřoval žalobce nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované v porušení ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zák. č. 589/1992 Sb. (o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) ve spojení s ustanovením § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. tak, jak byly účinné do 31. 12. 2003. Vyslovil přesvědčení, že právní posouzení věci žalovanou je nesprávné rovněž i z pohledu Všeobecné úmluvy o sociální bezpečnosti č. 215/1949 Sb., ve znění Dodatkové úmluvy č. 68/1970 Sb. Žalobce se odvolával na článek 1 § 1 a článek 2 této Úmluvy, ve kterých jsou upraveny otázky nejen sociálního zabezpečení, ale i právních poměrů občanů Francie v pracovních vztazích. Odvolával se též na čl. 3 § 1 téže Úmluvy, kde je stanoveno, že francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání. Poukazoval na to, že Úmluva nestanoví, ani z ní nevyplývá, že ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zák. č. 589/1992 Sb., ve spojení s ustanovením § 5 písm. c) zák. č. 54/1956 Sb., se nepoužijí. Poukazoval rovněž na skutečnost, že právní předpisy vyjímaly z nemocenského pojištění osoby splňující podmínky stanovené v ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, když stanovily, že jsou vyňati z pojištění cizí státní příslušníci nemající trvalý pobyt na území ČR, kteří jsou činní v ČR pro zaměstnavatele v pracovníprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Tento stav se nezměnil ani poté, kdy nabyla účinnosti změna Ústavy ČR, provedená Ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

Žalobce zdůrazňoval, že k ratifikaci Úmluvy nedal podle výslovného ustanovení článku 10 Ústavy souhlas Parlament České republiky, takže se nestala součástí právního řádu ČR. Dále namítal, že zaměstnávání cizinců na území ČR je upraveno zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, podle kterého mají tito stejné právní postavení jako jiní zaměstnanci. Konstatoval, že francouzští státní občané v roce 2003 fakticky nepoživali stejných práv jako občané České republiky. Své tvrzení opíral o ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podle něhož policie zrušila platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, když podle ustanovení § 2a odst. 3 písm. b) zákona č. 1/1991 Sb., platnost povolení k zaměstnání zanikla skončením zaměstnání. Cizinec pak musel opustit Českou republiku a nemohl požívat hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání. Žalobce poukazoval též na § 16 odst. 1 zák. č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém, podle něhož platí, že poměry z pracovní smlouvy se řídí právem místa, kde pracovník práci vykonává. Zaměstnavatel a cizinec si mohou zvolit právo jakéhokoliv státu, tedy i právo státu, který není domovem ani jednoho z účastníků; potom však platí toto právo jako celek a nelze oddělovat jednotlivé jeho části a podle nich posuzovat práva a nároky. Dále žalobce upozornil na článek 1 § 2 obecných zásad Úmluvy, kde je připuštěna možnost při přesídlení francouzského státního občana do ČR, že tento občan nesplní podmínky stanovené pro pojistnou povinnost dle českých předpisů. I z této skutečnosti

dovozoval, že nesplnění podmínek pro účast v českém nemocenském pojištění nelze považovat za nerovné zacházení s cizími státními příslušníky.

Česká správa sociálního zabezpečení výše uvedený právní názor žalobce označila za nesprávný zejména v posouzení otázky, do jaké míry se použije Úmluva mezi ČR a Francií v návaznosti na ustanovení § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. Žalovaná uvedla, že volba práva, podle něhož je pracovní činnost vykonávána, závisí sice na vůli účastníků pracovněprávního vztahu, avšak od této smluvní volnosti nelze v žádném případě odvozovat právní účinky v oblasti sociálního pojištění. Dvoustranné mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení úpravu, týkající se charakteru pracovněprávního vztahu, na jehož základě tyto osoby vykonávají pracovní činnost, neobsahují. S ohledem na mezinárodní smlouvu mezi ČR a Francií nelze pracovněprávní vztah z pracovní smlouvy, i když se řídí francouzským právem, vztahovat k ustanovení § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. ve znění platném do 31. 12. 2003, neboť uvedená smlouva upravující vztahy v oblasti sociálního zabezpečení je v daném případě tomuto obecně právně závaznému předpisu nadřazena. Závěr o tom, že smlouva stanoví pojistnou povinnost zaměstnanců podle toho, na území kterého státu jsou zaměstnáni, lze dovodit i z ostatních ustanovení Úmluvy, neboť například článek 5 stanoví podmínky pro sčítání doby pojištění nebo doby náhradní, získané v jednom i druhém státě. V případě aplikace ustanovení § 5 písm. b) zák. o nemocenském pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2003, by došlo k potlačení významu uzavřených smluv o sociálním zabezpečení, a tím by mohlo dojít k situaci, že zaměstnanec nezíská nárok nejenom na dávky nemocenského pojištění, ale i důchodového pojištění. V daném případě pak nemá tato skutečnost význam jen pro článek 5, ale i pro článek 9 a článek 13 uvedené Úmluvy. K námitce žalobce, že Úmluva se nestala součástí právního řádu z důvodu, že k její ratifikaci nedal souhlas Parlament ČR, stěžovatelka uvedla, že považuje zmíněnou Úmluvu za součást právního řádu ČR, a to i přes námitky žalobce, vycházející z článku 10 Ústavy. Všeobecná úmluva uzavřená mezi Československem a Francií byla sjednána dne 12. 10. 1948 a ratifikována prezidentem republiky dne 15. 2. 1949, pod č. 215/1949 Sb. a tentýž den byla zároveň vyhlášena a stala se tak součástí právního řádu ČR. Článek 10 Ústavy je v uvedeném znění účinný až ode dne 1. 6. 2002, když k jeho změně, ale i dalších ustanovení Ústavy, došlo ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. Byl takto doplněn též článek 1 odst. 2, který zní, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Právě toto ustanovení rozptyluje pochybnosti o retroaktivních účincích článku 10 Ústavy, neboť zanechává mezinárodním smlouvám ratifikovaným před jeho účinností dosavadní statut a je proto nutno část věty článku 10 Ústavy za středníkem uplatnit v celém rozsahu a vycházet tak z toho, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se uvedená smlouva. K žalobní námitce, že zaměstnávání cizinců na území České republiky je upraveno zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, dle kterého mají stejné právní postavení jako jiní zaměstnanci, stěžovatelka uvedla, že uvedené námitky jsou z jejího pohledu irelevantní, neboť při provádění dvoustranných mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení je třeba vycházet ze základního principu těchto smluv, tj. z principu jediného pojištění, a to v místě, kde osoby kryté mezinárodními smlouvami vykonávají činnost. Uvedený princip je tedy určujícím pro posouzení účasti těchto osob na pojištění podle českých právních předpisů. Stěžovatelka se neztotožnila rovněž s názorem žalobce, který se odvolává na článek 3, ustanovení § 1 citované Úmluvy v návaznosti na ustanovení § 16 odst. 1 zák. č. 97/1963 Sb. a podotýká, že naposledy uvedené ustanovení se dotýká poměrů plynoucích z pracovní smlouvy, nikoliv poměrů týkajících se sociálního zabezpečení, přičemž i tento zákon stanoví, že se ho použije jen tehdy, pokud nestanoví něco jiného mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. Podle článku 3 § 1 Úmluvy platí, že jak čeští, tak francouzští státní příslušníci, zaměstnaní v jednom ze smluvních států, podléhají zákonodárství platného v místě jejich zaměstnání; z toho lze dovodit, že francouzští státní občané, pokud vykonávají výdělečnou činnost na území ČR, podléhají českým právním předpisům o sociálním zabezpečení stejně, jako občané čeští.

Městský soud v Praze po provedeném řízení shledal žalobu důvodnou a proto napadené rozhodnutí stěžovatelky pro vady řízení zrušil a věc vrátil uvedené k dalšímu řízení. Zabýval se nejdříve otázkou platnosti a účinnosti Úmluvy v právním řádu ČR a zdůraznil, že pro posouzení této otázky je nutno vycházet zejména z právní úpravy, která platila v době uzavírání a ratifikace Úmluvy. V době jejího uzavření platila na území tehdejší Československé republiky Ústava Československé republiky, vyhlášená ústavním zákonem č. 150/1948 Sb. Podle článku 74 odst. 1 bod 1, věta první této Ústavy, sjednával a ratifikoval mezinárodní smlouvy prezident. Úmluva byla sjednána 12. 10. 1948 a ratifikována prezidentem republiky 15. 2. 1949. Zmíněný článek 10 Ústavy je v uvedeném znění ale účinný až ode dne 1. 6. 2002, když k jeho změně, ale i dalších ustanovení Ústavy, došlo ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., jímž byl mimo jiné doplněn odstavec 2 článku 1, který zní, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Právě toto ustanovení rozptyluje pochybnosti o retroaktivních účincích článku 10 Ústavy, neboť zanechává mezinárodním smlouvám ratifikovaným před jeho účinností dosavadní status. Městský soud především zdůraznil, že podstatou sporu je posouzení vzájemného vztahu mezi Úmluvou a zákonem o nemocenském pojištění, když podle ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, jsou z pojištění vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činni v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě nebo pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Podle písmene c) téhož ustanovení jsou z pojištění podle tohoto zákona vyňati též zaměstnanci, kteří jsou činni v ČR pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území ČR. Článek 1 § 1 Úmluvy stanoví, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení uvedeným v čl. 2 této Úmluvy a platným v Československu nebo Francii a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států. Městský soud dále poukázal na čl. 3 § 1 Úmluvy, který stanoví, že českoslovenští a francouzští státní příslušníci, zaměstnaní v jednom ze smluvních států, podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání. Dovodil, že smlouva vychází z toho, že každý ze smluvních států má právní předpisy, které se týkají mj. i soustavy sociálního zabezpečení. Zákon upravující nemocenské pojištění zaměstnanců v ČR, je zákon č. 54/1956 Sb., který v § 5, účinném v rozhodné době, z pojištění vyňal mj. cizí státní příslušníky charakterizované ve výše již zmíněném § 5 písm. b) uvedeného zákona. Smlouva přitom nestanoví nic jiného, pokud se týká vynětí z pojištění uvedených cizích státních příslušníků, protože od 1. 1. 2004 má toto ustanovení již jiné znění – z pojištění podle tohoto zákona jsou vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činni v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě. Městský soud v Praze uzavřel, že z hlediska zákona č. 54/1956 Sb. je pan P. D., francouzský občan, který v rozhodném období neměl trvalý pobyt na území ČR a byl činný pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, v období od ledna do června 2003 vyňat z pojištění podle uvedeného českého právního předpisu. Proto napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení s výše uvedeným závazným právním názorem.

Ve včas podané kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalovaná, dále jen „stěžovatelka“, namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“). Napadenému rozsudku vytýká, že zrušil rozhodnutí žalované pro vady řízení, aniž by uvedl důvody, o které se takový výrok opírá, neboť v odůvodnění nebyl vytknut nedostatek důvodů rozhodnutí správního orgánu,

ani nesrozumitelnost výroku, ani podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, ani rozpor skutkového stavu se správním spisem. Stěžovatelka zdůraznila, že skutkový stav je mezi stranami nesporný a spornou tedy zůstala pouze otázka právního posouzení. Krom toho upozornila na nesprávnost odůvodnění napadeného rozsudku, kde se mj. uvádí, že podle ustanovení § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, jsou z pojištění podle tohoto zákona vyňati zaměstnanci, kteří jsou činni v ČR pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastní nemocenského pojištění v jiném státě nebo pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Stěžovatelka zdůrazňuje, že se nejedná o znění platné v době vydání napadeného rozhodnutí (18. 10. 2004), ale o znění platné do 31. 12. 2003; obdobím, za které se dlužné pojistné předepisuje, je leden 2003 až červen 2003. Dále se stěžovatelka především vyjadřuje k otázce vnitrostátní závaznosti Úmluvy a k aplikaci ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2003. Vyslovuje přesvědčení, že na zaměstnance, francouzského státního příslušníka, pokud vykonává výdělečnou činnost na území ČR, je třeba pohlížet pro účely sociálního zabezpečení jako na zaměstnance, českého státního příslušníka, který podléhá českým právním předpisům o sociálním zabezpečení a je účasten nemocenského pojištění v ČR, neboť článek 3 § 1 Úmluvy je nutné vykládat v rozsahu článku 1 § 1 Úmluvy, který stanoví způsob výkladu § 5 zákona o nemocenském pojištění v platném znění, a to s ohledem na článek 10 Ústavy, podle něhož uzavřená mezinárodní smlouva, publikovaná ve Sbírce zákonů, je nadřazena vnitrostátnímu zákonodárství. Článek 1 § 1 Úmluvy vylučuje vynětí z pojištění dle ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2003, neboť nemocenské pojištění cizího státního příslušníka v pracovním vztahu uzavřeném dle cizích právních předpisů může vzniknout i na základě mezinárodní smlouvy. Pokud francouzští státní příslušníci, zaměstnaní na území ČR, podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení za stejných podmínek jako zaměstnanci – čeští státní příslušníci, nelze aplikovat ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, v platném znění, o vynětí z pojištění cizích státních příslušníků; nebo-li mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení zajišťují osobám, na něž se smlouva vztahuje, rovné postavení jako vlastním státním příslušníkům na území druhého smluvního státu, pokud na jeho území pracují. Stěžovatelka dovodila, že jestliže francouzští státní příslušníci, činní na území ČR, požívají v ČR stejných výhod a pracují za stejných podmínek jako zaměstnanci – čeští státní příslušníci, pak mohou být vyňati z pojištění jen za podmínek, za kterých mohou být vyňati čeští státní příslušníci. S ohledem na to nelze na pracovněprávní vztah z pracovní smlouvy, i když se řídí podle francouzských právních předpisů, vztahovat ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2003. Zdůraznila, že účelem mezistátních smluvních dokumentů je vyloučit účast migrujících osob na dvojím pojištění, či zamezit neexistenci jejich pojištění. Z účasti na nemocenském pojištění v předmětném období byli tudíž vyňati cizí státní příslušníci, kteří měli uzavřenu pracovní smlouvu dle cizích právních předpisů a neměli na území ČR trvalý pobyt, a to podle ustanovení § 5 písm. b) zmíněného zákona v tehdy platném znění, s výjimkou osob, cizích státních příslušníků, u nichž účast na nemocenském pojištění byla založena mezinárodní smlouvou. Jinak by došlo k porušení článku 1 odst. 2 Ústavy, v platném znění, neboť uzavřené mezinárodní smlouvy by byly nadbytečné a neaplikovatelné. Podle článku 10, část věty za středníkem, Ústavy, má uzavřená mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána, přednost před vnitrostátními právními předpisy, tedy i před zákonem o nemocenském pojištění. Přitom podle ustanovení § 1 zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, „ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní“. Tomuto výkladu odpovídá podle stěžovatelky i přijetí zákona č. 424/2003 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2004, jímž došlo i ke změně zákona č. 54/1956 Sb., a do okruhu pojištěných osob byly zahrnuty i osoby činné na základě pracovního vztahu uzavřeného

dle cizích právních předpisů. Ustanovení zmíněného zákona reagují na zvýšenou migraci pracovníků, na předpokládaný vstup ČR do Evropské unie k 1. 5. 2004, a zároveň stanoví právní režim pro cizí státní příslušníky, kteří na území ČR pracovali podle cizích právních předpisů a jejich účast na nemocenském pojištění vznikla na základě mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení. Přechodná ustanovení zákona č. 424/2003 Sb., stanoví, že „U pracovníka v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů se pro účely nemocenského pojištění považuje za vstup do zaměstnání 1. 1. 2004, vstoupí-li do zaměstnání před tímto dnem a trvalo-li toto zaměstnání aspoň ještě v tento den. Pokud však zaměstnání tohoto pracovníka skončilo před 8. 1. 2004, účast tohoto pracovníka na nemocenském pojištění nevzniká. To však neplatí v případě, že nemocenské pojištění pracovníka v pracovním vztahu uzavřeném dle cizích právních předpisů vzniklo na základě mezinárodní smlouvy již před 1. 1. 2004“. Zákon tak výslovně reaguje na to, že pojistná povinnost a účast na pojištění je upravena i mezinárodními smlouvami a umožňuje zpřehlednění a snazší interpretaci zákona ve vztahu k mezinárodní smlouvě. Přitom práva a povinnosti zaměstnanců a dalších osob v sociálním zabezpečení, na které se vztahuje mezinárodní smlouva, se řídí právními předpisy státu, na jehož území je vykonávána výdělečná činnost. Pro taxativně vyjmenované skupiny osob jsou z této zásady stanoveny ve smlouvě výjimky, které se používají trvale, např. u diplomatů, státních úředníků, pracovníků dopravních společností, nebo se výjimky používají po určitou dobu, např. u vyslaných zaměstnanců. Smyslem tohoto institutu je zajistit, aby v odůvodněných případech osoba podléhala právním předpisům a tedy i účasti na pojištění v druhém smluvním státě než stanoví Smlouva. V případě žalobce nebylo prokázáno ani doloženo, že hradí pojistné za svého zaměstnance ve Francii, nebyl doložen ani žádný doklad o příslušnosti k právním předpisům pro účely sociálního zabezpečení a rovněž žalobce nežádal o udělení výjimky z příslušnosti k právním předpisům v České republice. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Nejvyšší správní soud nejdříve usnesením ze dne 10. 1. 2007, č. j. 4 Ads 104/2005 – 65, řízení o kasační stížnosti přerušil podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. e) s. ř. s., neboť zjistil, že v daném případě, kdy se primárně jedná o posouzení, zda na právní poměry v oblasti pojištění zaměstnance žalobce, který je francouzským občanem, pracujícím na základě pracovní smlouvy řídicí se francouzským právem, nemajícím trvalé bydliště v České republice, byla aplikována Úmluva o sociální bezpečnosti a Dodatková dohoda, Zvláštní a závěrečný protokol mezi Československou republikou a republikou Francouzskou z roku 1948, či zda na projednávaný případ je možno aplikovat pouze ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., probíhají před Ústavním soudem v současné době řízení (např. sp. zn. IV. ÚS 503/06 – o ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 9/2005 – 62, II. ÚS 613/06 – o ústavní stížnosti proti rozsudku téhož soudu č. j. 4 Ads 14/2005 – 73, a konečně I. ÚS 629/06 – o ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 45/2005 – 79, ze dne 20. 7. 2006), v nichž je řešena zmíněná právní otázka, jejíž výsledek může významně ovlivnit posouzení právních otázek v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud se totiž ve výše zmíněných rozsudcích v podstatě ztotožnil s postupem žalované. Označil za podstatnou otázku, zda je Úmluva mezinárodní smlouvou ve smyslu článku 10 Ústavy ve znění účinném od 1. 6. 2002 a zda má přednost před zákonem. Uvedl, že Úmluva vyhlášená pod číslem 215/1949 Sb., byla ratifikována prezidentem republiky dne 15. 2. 1949 a účinnosti nabyla 1. 7. 1949. Tato smlouva, jejímž původním účastníkem bylo Československo, byla jednou z těch, které ČR převzala spolu s právy a závazky, jež pro ČSFR vyplývaly z mezinárodního práva (podle článku 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb.); jde podle jeho názoru o tzv. prezidentskou mezinárodní smlouvu, kterou je ČR vázána,

jejímž předmětem nejsou lidská práva a základní svobody a sama o sobě tedy nemůže být považována za bezprostředně závaznou a mající přednost před zákonem. Před novelou Ústavy (do 31. 5. 2002) tomu bránilo její věcné zaměření, tj. že předmětem úpravy nejsou lidská práva a základní svobody. Novela Ústavy sice rozšířila okruh mezinárodních smluv, jež jsou součástí vnitrostátního právního předpisu i mimo rámec těchto smluv, které se týkají lidských práv a základních svobod, avšak navíc podmínila jejich vnitrostátní účinky souhlasem parlamentu, k čemuž v případě Úmluvy nedošlo. Její postavení jako pramene práva je proto podmíněno zákonným odkazem, což znamená, že ji lze přímo aplikovat pouze tehdy, existuje-li zákon, jenž jí takový právní status přiznává. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takovým zákonem je zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, který v § 1 uvádí, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Pravidla obsažená v Úmluvě jsou proto aplikovatelná přímo a mají přednost před zákonem, pokud ten stanoví něco jiného. Při posouzení, jaký dopad mají ustanovení Úmluvy na aplikatelnost § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění dospěl k závěru, že uvedené ustanovení je nutno vykládat v duchu článku 1 § 1 a článku 3 § 1 Úmluvy, v nichž se stanoví, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení, uvedeným v článku 2 Úmluvy a platným v Československu nebo Francii a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států za předpokladu, že prokáží svou státní příslušnost podle právních předpisů každého ze smluvních států; českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání. Dovedl proto, že v tomto případě nelze uplatnit vynětí z pojištění podle ustanovení § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb., neboť zde existuje platná mezinárodní smlouva, která je na základě odkazu pojatého do zákona č. 100/1932 Sb. součástí právního řádu ČR a tedy aplikovatelná přímo.

Ústavní soud však v některých věcech, v nichž Nejvyšší správní soud takto judikoval, ústavním stížnostem žalobců vyhověl, když zaujal názor, že aplikace výše uvedených obecných úvah vede k závěru, že napadená rozhodnutí správních orgánů nemohou z ústavního hlediska obstát. Učinil tak např. v nálezu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 629/06, jímž zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 4 Ads 45/2005 – 79 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 12 Cad 20/2004 – 48, ze dne 2. 3. 2005. V něm připomněl své oprávnění zasáhnout do rozhodovací činnosti obecných soudů tehdy, došlo-li jejich pravomocnými rozhodnutími v řízení, jehož byl stěžovatel (žalobkyně) účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem ČR. Dovolávala-li se tedy v uvedené věci stěžovatelka (žalobkyně) ochrany svého základního práva na spravedlivý proces, dospěl Ústavní soud k závěru o důvodnosti ústavní stížnosti. Poukázal na jeden z nejvýznamnějších aspektů právního státu, k nimž patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1. odst. 1 Ústavy s tím, že ochrana jednání učiněného v důvěře v právo předpokládá, že právnická nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v trvalém výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně praxe správních úřadů a výkladu práva správními soudy. Takováto konstantní správní praxe a na ní případně navazující rozhodování správních soudů a v nich obsažená interpretace tvoří v materiálním smyslu součást příslušné interpretované právní normy (Ústavní soud odkázal např. na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kruslin proti Francii – stížnost č. 11801/85 rozhodnutá dne 24. 4. 1990). Ústavní soud připustil možnost přehodnocení interpretace právních předpisů za nezměněného stavu, avšak zdůraznil, že představuje závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno posuzovat vždy ve světle individuální situace. Legitimace takovéto změny závisí na tom, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad změní, což platí zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, význam výkladu

práva pro adresáty právní normy, i s ohledem na změnu právních předpisů s danou správní praxí souvisejících a na eventuální změnu relevantních společenských okolností, které mohou objektivně přispívat k poznání správného výkladu práva. Zdůraznil, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudně správní judikatury – za nezměněného stavu právních předpisů – může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však nesmí dít svévolně. Z tohoto pohledu nemohou proto napadená rozhodnutí správních soudů z ústavního hlediska obstát, když ani Nejvyšší správní soud není vyvázán z imperativu plynoucího z článku 4. Ústavy ČR, z něhož vyplývá ústavní požadavek ústavně komformního výkladu podústavního práva. Tomuto imperativu však Nejvyšší správní soud ani Městský soud v Praze nevyhověly. Naopak, Nejvyšší správní soud poté, co se ne zcela ztotožnil s výkladem práva učiněným ČSSZ a městským soudem, legitimizoval zřejmý protiústavní exces v postupu správního úřadu zcela novou a evidentně nesprávnou interpretací českého ústavního pořádku. Mezi účastníky přitom nebylo sporu o tom, že nejednotnost výkladu vyvolávala toliko praxe ČSSZ za dobu počínaje 1. 6. 2002 a konče 1. 1. 2004, kdy celou věc vyřešila změna zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Jakkoliv ČSSZ a městský soud na straně jedné a Nejvyšší správní soud na straně druhé zaujaly dva různé výklady Ústavy, odůvodnily uložení povinnosti stěžující organizaci zaplatit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Výše již popsany výklad ČSSZ a městského soudu je ve zjevném rozporu s doslovným zněním článku 10. Ústavy, účinném od 1. 6. 2002. Předpokladem toho, aby byla mezinárodní smlouva součástí právního řádu, je i to, že tato byla ratifikována se souhlasem Parlamentu, respektive některým z předchůdců Parlamentu na území ČR nebo bývalého Československa. Tak tomu ovšem nebylo ani u Úmluvy v původním znění vyhlášené pod č. 215/1949 Sb., ani u Dodatkové úmluvy k Všeobecné úmluvě o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií, vyhlášené pod č. 68/1970 Sb. V obou případech nebyla mezinárodní smlouva ratifikována se souhlasem Národního shromáždění ČSR, respektive Federálního shromáždění ČSSR. Za podstatnější však Ústavní soud označil skutečnost, že i kdyby byl dán předpoklad článku 10. Ústavy a Úmluva byla součástí právního řádu ČR, nemůže být novela Ústavy č. 395/2001 Sb. vykládána tak, že překvapivě a v rozporu s principem ochrany oprávněného očekávání adresátu právní normy, zasahuje do práv a povinností těchto adresátů. Nejvyšší správní soud závěry výše uvedené sice odmítl, ale přesto dovodil aplikovatelnost Úmluvy, když uvedl, že všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány dříve, tj. před účinností novely ústavy č. 395/2001 Sb., si zachovávají dosavadní status. Ústavní soud s takovým právním závěrem vyslovil nesouhlas, neboť je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, podle které i mezinárodní smlouvy, ratifikované před 1. 6. 2002, splňují-li jinak podmínky článku 10. Ústavy ČR, jsou součástí právního řádu (srovnej např. sp. zn. II. ÚS 405/02, Sbírky nálezů a usnesení ÚS, svazek 30, strana 245, aplikující jako součást právního řádu smlouvu o sociálním zabezpečení uzavřenou mezi ČR a SR, vyhlášenou pod č. 228/93 Sb.). Ústavní soud poukázal na rozpornost výkladu užitého Nejvyšším správním soudem, kdy v jím projednávané věci je postavení Úmluvy jako pramene práva podmíněno zákonným odkazem, což znamená, že ji lze přímo aplikovat pouze tehdy, existuje-li zákon, který tento status přiznává, přičemž takovým zákonem má být podle něj zákon č. 100/1932 Sb., jehož § 1 stanoví, že mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní, a na základě tohoto zákona jsou proto pravidla obsažená v Úmluvě aplikovatelná přímo a Úmluva sama byla v relevantní době, k zákonu č. 54/1956 Sb. v poměru předpisu speciálního k obecnému. Měla proto ve smyslu článku 10 Ústavy, věty za středníkem přednost před zákonem. Ústavní soud k tomu jako obiter dictum upozornil na navzájem rozporné úvahy, kdy Nejvyšší správní soud sice na jedné straně odmítá, že by byla Úmluva součástí právního řádu ve smyslu článku 10. Ústavy, současně však protismyslně aplikuje větu článku 10. Ústavy za středníkem, což by nasvědčovalo opaku. Tím podle jeho názoru legalizoval postup správních úřadů, ovšem způsobem libovolným a zcela nepředvídatelným. Správní úřady vůči žalobkyni postupovaly zmíněným způsobem proto,



že jednaly s ohledem na nové znění článku 10. Ústavy, pokud ovšem tento postup s ohledem na výklad uvedeného článku učiněný Nejvyšším správním soudem, ztratil v dané věci oporu, nebylo možné jednání správních úřadů zhojit legalistickou konstrukcí, která podepřela aplikovatelnost Úmluvy na základě 70 let starého zákona, který nikdy nebyl ve vztahu k žalobkyni aplikován a podle publikované judikatury NSS nebyl aplikován ani vůči jiným subjektům. Přitom podle právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem mohl být aplikován i kdykoliv v době před rokem 2002. Soustavná praxe orgánů státní správy sociálního zabezpečení však vytvořila oprávněná očekávání adresátů příslušných právních norem v oblasti nemocenského pojištění. Ostatně stěžovatelka sama se v duchu těchto úvah tvrdí, že nikdo z jejích francouzských zaměstnanců v relevantní době žádné dávky sociálního zabezpečení nepobíral. Tito zaměstnanci (francouzští státní příslušníci) platili do 1. 1. 2004 do té doby existující praxe orgánů státní správy, své pojistné na sociální zabezpečení ve Francii. Tato soustavná praxe orgánů státní správy sociálního zabezpečení, kontinuálně existující až do počátku roku 2004, podle názoru Ústavního soudu, dotvořila české právo v jeho materiální podobě tak, že v relevantní době nemohla být použita Úmluva místo úpravy zákonné. Francouzští státní příslušníci, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli zde činní pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, tedy nebyli účastni na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2003 (s odkazem na ustanovení § 5 písm. b) citovaného zákona).

Těmto závěrům Ústavního soudu odpovídá napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2005, č. j. 12 Cad 42/2004 – 44, jímž bylo zrušeno rozhodnutí ČSSZ ze dne 18. 10. 2004, č. j. 332–6003–688–24. 9. 2004/Št, které vycházelo z názoru opačného, Ústavním soudem neakceptovatelného. Městský soud v Praze k vzájemného vztahu mezi Úmluvou a zák. č. 54/1956 Sb., shodně s názorem Ústavního soudu uzavřel, že z hlediska zákona č. 54/1956 Sb. je pan P. D., francouzský státní občan, který v rozhodném období (zde leden – červen 2003), byl vyňat z pojištění podle § 5 písm. b) zák. č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění zaměstnanců ve znění platném do 31. 12. 2003. Uložil České správě sociálního zabezpečení, aby v dalším řízení vycházela z tohoto právního názoru Městského soudu v Praze o tom, že povinnost k úhradě pojistného je u žalobce třeba posuzovat se zřetelem k ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb.

Po seznámení s nálezem Ústavního soudu výše citovaným, pokračoval Nejvyšší správní soud v přerušeném řízení o kasační stížnosti podané stěžovatelkou (ČSSZ) proti rozsudku Městského soudu v Praze. Nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a za stěžovatelku jedná osoba, která má předepsané právnické vzdělání pro výkon advokacie.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti; neshledal, že by řízení před soudem bylo zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a ani neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, nebo že by šlo o případ, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Kasační stížnost neshledal poté důvodnou.

Jak Ústavní soud zdůraznil ve svém nálezu III. ÚS 252/04, z článku 89 odst. 2 ústavy vyplývá obecným soudům povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, jinými slovy povinnost sledovat „ratio decidendi“, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. Judikatura Nejvyššího správního soudu zastává obecný názor o povinnosti respektovat

nálezy Ústavního soudu. Tento názor odráží doktrínu vyslovenou v judikatuře Ústavního soudu, dle níž je třeba pečlivě rozeznávat povinnost respektovat ratio decidendi nálezu Ústavního soudu v dalším řízení v té samé věci (smysl kasační) a povinnost následovat ratio decidendi Ústavního soudu v jiných, ale podobných věcech (smysl precedenční). Nejvyšší správní soud je v projednávané věci názoru, že povinnost následovat ratio decidendi Ústavního soudu se vztahuje nejen k věci, v níž svůj závěr Ústavní soud zaujal, ale i k věcem podobným (v podstatě skutkově naprosto shodným), jako je tomu i ve věci projednávané.

V kasační stížnosti se ČSSZ (stěžovatelka) dovolávala důvodu kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti, neboť z rozsudku by mělo být zřejmé, zda soud ruší rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Se stěžovatelkou lze souhlasit potud, že Městský soud v Praze ve výroku napadeného rozsudku uvedl, že její rozhodnutí zrušuje pro vady řízení a věc vrací stěžovatelce k dalšímu řízení, avšak tomuto výroku, tedy skutečnému důvodu zrušení, odůvodnění napadeného rozsudku nekoresponduje.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že soudní řád správní se vrátil k požadavku, aby soud ve výroku rozsudku uvedl, zda napadené rozhodnutí je zrušeno pro nezákonnost (tj. hmotně právní pochybení nebo pro zneužití volného uvážení či překročení jeho mezí) nebo pro vady řízení, tedy pro pochybení procesně právního charakteru. To umožňuje soudu omezit se při formulování důvodu rozsudku na věci pro rozsudek nejpodstatnější a má to také význam pro vázanost správního orgánu touto kasačí. Zachovává se však zásada, že pro vady řízení, tj. pro porušení procesních ustanovení je možno zrušit rozhodnutí, jen mohlo-li mít za následek hmotně právní nezákonnost rozhodnutí samotného (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). K tomu nutno uvést, že v projednávané věci Městský soud v Praze sice ve výroku zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky pro vady řízení, avšak z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, že žádné vady řízení neshledal a že fakticky ke zrušení přistoupil pro nezákonnost napadeného rozhodnutí, tedy pro vyslovený nesprávný právní názor. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tato vada nemohla mít za následek nezákonnost rozsudku samotného, neboť z odůvodnění je patrné, z jakého důvodu ke zrušení napadeného rozsudku Městský soud v Praze přistoupil (pro nezákonnost) a je zde rovněž vysloven závazný právní názor pro stěžovatelku korespondující tomuto závěru. Proto Nejvyšší správní soud uplatněnou námitku kasační stížnosti, dovolávající se ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal důvodnou.

Zbylo pak posoudit dominantní kasační námitku, tj. stěžovatelkou tvrzenou nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V tomto směru nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než odkázat na závěry vyjádřené v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 629/06, ze dne 15. 1. 2008, výše podrobně citované. Pokud tedy Ústavní soud uzavřel, že francouzští státní občané, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli činní v České republice pro zaměstnavatele v pracovně právním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, pak nebyli účastní na pojištění podle zák. č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2003 [s odkazem na ustanovení § 5 písm. b) citovaného zákona] a z tohoto důvodu žalobce jako zaměstnavatel takového francouzského státního příslušníka, není plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za tohoto pracovníka. Tento právní názor koresponduje s právním názorem Městského soudu v Praze, vyjádřeném v rozsudku napadeném

kasační stížností, a Městský soud v Praze se tudíž nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší ze zákona a úspěšnému žalobci podle obsahu spisu náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. února 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu