

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **L'ORÉAL Česká republika s. r. o.**, se sídlem Plzeňská 213/11, Praha 5, zast. Mgr. Šárkou Kalinovou, advokátkou, se sídlem Krakovská 9, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, č. j. 12 Cad 24/2005 - 48,

### t a k t o :

- I. Ustanovení čl. 6 Smlouvy mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, které odkazovalo na použití předpisů o nemocenském pojištění České republiky, v případě občana Švýcarska, vykonávajícího pracovní činnost na území České republiky, vylučovalo z použití ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2003.
- II. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.
- III. Věc **se v r a c í** k dalšímu projednání a rozhodnutí šestému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Skutkový stav a dosavadní procesní postup

1. Pražská správa sociálního zabezpečení v Praze 8 provedla u žalobce ve dnech 21., 22., 28. 4., 12. a 13. 5. a 15. – 30. 6. 2004 kontrolu odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně kontroly hospodaření s prostředky nemocenského pojištění. Kontrola byla plánovaná, byla zaměřena na období od 1. 5. 2002 do 30. 4. 2004; předchozí kontrola probíhala u žalobce dne 30. 4. 2002. Bylo zjištěno, že v organizaci byly zaměstnány na základě smlouvy o práci v zahraničí tyto osoby:

- p. B., občan Francie, v době od 1. 4. 2002 do 31. 1. 2004,
- p. H., občan Francie, v době od 1. 11. 2003 – dosud,
- p. D. C., občan Francie, v době od 1. 3. 2002 – dosud,
- p. B., občan Francie, v době od 1. 5. 2002 – dosud,
- p. M., občan Francie, v době od 1. 8. 2003 – dosud,
- p. D. Z., občan Francie, v době od 1. 11. 2003 – dosud,
- p. L. T., občan Francie, v době od 1. 2. 2000 do 31. 12. 2003,
- p. C., občan Švýcarska, v době od 1. 9. 2002 do 30. 4. 2003,

- p. F., občan SRN, v době od 1. 7. 1999 – dosud (ohledně tohoto pracovníka byla rozhodnutím žalované ze dne 2. 3. 2005 povolena obnova řízení, protože mu byla udělena výjimka podle čl. 11 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SRN pro období od 1. 6. 2003 do 30. 4. 2004. Žalovaná uzavřela, že tento zaměstnanec v daném období nebyl účasten nemocenského pojištění ve smyslu právních předpisů České republiky).

2. Při kontrole bylo zjištěno, že pro stanovení úhrnu vyměřovacího základu všech zaměstnanců žalobce odečítal mzdy cizích státních příslušníků. Nedoplatky pojistného z důvodu nezahrnutí příjmů cizích státních příslušníků do vyměřovacího základu pro odvod pojistného byly vyčísleny od měsíce ledna 2003 do měsíce dubna 2004 včetně. Platebním výměrem ze dne 13. 5. 2005 byl žalobci předepsán k úhradě nedoplatek na pojistném ve výši 8 581 688 Kč a penále ve výši 2 261 466 Kč, celkem 10 843 154 Kč. Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2005 žalovaná zamítla odvolání žalobce proti platebnímu výměru a platební výměr potvrdila.

3. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 3. 2006, č. j. 12 Cad 24/2005 - 48, rozhodl o žalobě žalobce tak, že rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Spornou otázkou bylo, zda zahraniční pracovníci žalobce, kteří pro něj vykonávali práce na základě pracovních smluv uzavřených podle cizího práva a neměli na území České republiky trvalý pobyt, byli účastni nemocenského pojištění ve smyslu zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o nemocenském pojištění“).

4. Rozsudek Městského soudu v Praze vycházel z názoru, že pokud jde o státního příslušníka Švýcarské konfederace, vztahovala se na jeho případ Smlouva uzavřená mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení dne 10. 7. 1996 (pozn. správně 10. 6. 1996), která vstoupila v platnost 1. 7. 1997 (pozn. správně 1. 11. 1997) a byla publikována pod č. 267/1997 Sb. (dále též jen „Česko-švýcarská smlouva“ nebo „Smlouva“). Městský soud v Praze dospěl k závěru, že tato Smlouva je stejného textu jako smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení ze dne 27. 7. 2001, která vstoupila v platnost 1. 9. 2002 a byla publikována pod č. 94/2002 Sb. m. s. (dále též „Česko-německá smlouva“). Městský soud v Praze argumentoval tím, že pokud se týká aplikace posledně jmenované mezinárodní smlouvy, zaujal k této otázce právní názor již Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 18/2004 ze dne 29. 4. 2005. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že čl. 6 této smlouvy určuje, že na zaměstnance se vztahují právní předpisy toho smluvního státu, na jehož výsostném území jsou zaměstnáni. Podle § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění jsou z pojištění vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Tato smlouva nestanovuje nic jiného, pokud se týká vynětí z pojištění podle § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění (účinného do 31. 12. 2003), a proto státní příslušník Spolkové republiky Německo nemající trvalý pobyt na území České republiky a činný v České republice pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů byl do 31. 12. 2003 vyňat z pojištění podle ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění. Jelikož podle Městského soudu v Praze bylo lze totožné závěry pro shodnost textu smlouvy aplikovat i na případ švýcarského zaměstnance, soud dospěl k závěru, že švýcarský zaměstnanec, o jehož účasti na nemocenském pojištění se vedl v předmětném řízení spor, byl rovněž vyloučen z účasti na nemocenském pojištění, a v důsledku toho nebyl povinen, stejně jako jeho zaměstnavatel, platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

5. Pokud se týká ostatních pracovníků žalobce, kteří byli francouzskými státními občany, Městský soud v Praze označil za rozhodný pramen práva Všeobecnou úmluvu o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií uzavřenou dne 12. 10. 1948 a publikovanou

pod č. 215/1949 Sb., ve znění dodatkové dohody publikované pod č. 68/1970 Sb. (dále též „Česko-francouzská úmluva“). Konstatoval, že podle čl. 1 § 1 této úmluvy českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhající příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení uvedeným v čl. 2 této úmluvy a platným v Československu nebo Francii, požívají výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států, jestliže prokáží svoji státní příslušnost podle právních předpisů smluvních států. Podle čl. 3 § 1 úmluvy platí, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání. Státní příslušníci Francie s ohledem na všeobecné zásady čl. 1 § 1 Česko-francouzské úmluvy nejsou pro systém sociálního zabezpečení České republiky cizinci, a mohou být proto vyňati z pojištění jen ve stejných případech jako čeští občané, na které se ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění nevztahuje. Vynečení z pojištění vylučují podle Městského soudu v Praze rovněž ustanovení čl. 9 § 1 a čl. 13 § 1 Česko-francouzské úmluvy, která jsou založena na sčítání dob pojištění získaných v jednotlivých smluvních státech.

6. Proti tomuto rozsudku podala žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení (dále též jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost rozsudku Městského soudu v Praze z důvodu nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Stěžovatelka uvedla, že sporná právní otázka se týká státního příslušníka Švýcarské konfederace, zaměstnance žalobce, konkrétně jeho účasti na nemocenském pojištění ve smyslu zákona o nemocenském pojištění. Podle stěžovatelky se na tohoto zaměstnance vztahovala Česko-švýcarská smlouva o sociálním zabezpečení. Jmenovaný zaměstnanec, trvalým pobytem mimo Českou republiku, byl v období od 1. 9. 2002 do 30. 4. 2003 zaměstnán na základě smlouvy o práci v zahraničí, uzavřené mezi společností L'ORÉAL SUISSE S. A., se sídlem ve Švýcarsku, a společností L'ORÉAL Česká republika s. r. o., přičemž tato smlouva se řídila švýcarským právem. Stěžovatelka poukazovala na to, že žalobce nepochybně její názor, že Česko-švýcarskou smlouvu je třeba považovat za smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, tedy smlouvu, která má přednost před vnitrostátní právní úpravou. Konstatovala, že čl. 6 Smlouvy jednoznačně stanoví, že s výhradou čl. 7 až 10 se pojišťovací povinnost osob uvedených v čl. 3 řídí právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost. Výjimku tvoří případ, kdy zaměstnanci u zaměstnavatele se sídlem na území jednoho smluvního státu, kteří jsou vysláni přechodně k výkonu práce na území druhého smluvního státu, zůstávají během prvních 24 měsíců podřízeni právním předpisům smluvního státu, na jehož území má zaměstnavatel své sídlo (čl. 7 odst. 1 věta první Česko-švýcarské smlouvy). V této souvislosti stěžovatelka upozornila na skutečnost, že zaměstnanec ani vysílající organizace nepředložili osvědčení, že dotyčná osoba podléhá právním předpisům vysílajícího státu. Z uvedeného vyplývá, že švýcarský zaměstnanec podléhal v době výkonu práce v České republice od 1. 9. 2002 do 30. 4. 2003 českým právním předpisům, a to podle čl. 6 Česko-švýcarské smlouvy. Podle stěžovatelky lze dovodit, že zaměstnanec a žalobce byli povinni platit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti v České republice.

7. Stěžovatelka ve svém závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku vycházela z mezinárodněprávní závaznosti Česko-švýcarské smlouvy a z její přednosti před právem vnitrostátním, která byla zakotvena Ústavou České republiky. Účelem Česko-švýcarské smlouvy bylo podle stěžovatelky stanovit příslušnost k právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení, tzn. vyloučit účast migrujících pracovníků na dvojím pojištění či zamezit neexistenci jejich pojištění. Česko-švýcarská smlouva přímo nad rámec vnitrostátních předpisů v čl. 6 ukládá výdělečně činné osobě, která je českým nebo švýcarským státním příslušníkem, povinnost být sociálně pojištěna v místě výkonu zaměstnání. S ohledem na tuto skutečnost a na zásadu rovného

nakládání se státními příslušníky druhého smluvního státu jako s vlastními, nebo na roveň postavenými podle čl. 4 Česko-švýcarské smlouvy (protějšek v odst. 1 čl. 1 § 1 Česko-francouzské úmluvy), nepřichází podle stěžovatelky v úvahu vyloučení z pojištění švýcarských a francouzských státních občanů ve smyslu ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění do 31. 12. 2003. V daném případě nebyli v uvedeném období zaměstnanci společnosti L'ORÉAL Česká republika s. r. o. pojištěni v českém systému sociálního zabezpečení a zároveň nebyl doložen žádný předepsaný doklad o vyslání těchto zaměstnanců do České republiky. Právní stav, kdy Česká republika (Československá republika) uzavřela bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení na principu vzájemnosti a zároveň zákon o nemocenském pojištění vyloučil z účasti na sociálním zabezpečení cizí státní příslušníky, kteří mají uzavřenou pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů a nemají trvalý pobyt na území České republiky, vede podle stěžovatelky nepochybně k závěru, že z účasti na nemocenském pojištění v předmětném období jsou vyňati cizí státní příslušníci, kteří mají uzavřenou pracovní smlouvu podle cizích právních předpisů a na území České republiky nemají trvalý pobyt, a to podle ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění do 31. 12. 2003, s výjimkou osob, cizích státních příslušníků, u kterých je účast na nemocenském pojištění založena mezinárodními smlouvami. Tomuto výkladu nasvědčuje podle stěžovatelky i přijetí zákona č. 424/2003 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2004, a kterým došlo mj. ke změně zákona o nemocenském pojištění, přičemž do okruhu pojištěných osob byly zahrnuty všechny osoby činné na základě pracovního vztahu uzavřeného podle cizích právních předpisů. Přechodná ustanovení zákona č. 424/2003 Sb. pak stanoví, že nemocenské pojištění pracovníků v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů před 1. 1. 2004 mohlo být založeno i mezinárodní smlouvou.

8. Se zřetelem k výše uvedenému zaujala stěžovatelka názor, že v období od 1. 9. 2002 do 30. 4. 2003 byl švýcarský zaměstnanec žalobce účasten nemocenského pojištění ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, ve znění do 31. 12. 2003, a byl tak i poplatníkem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném“).

## II.

### Otázka předložená rozšířenému senátu

9. Rozhodující šestý senát předložil rozšířenému senátu k řešení otázku, zda byli státní příslušníci cizího státu, kteří pracovali pro zaměstnavatele na území České republiky na základě smlouvy uzavřené podle cizího práva a kteří neměli na území České republiky trvalý pobyt, do 31. 12. 2003 vyňati z účasti na nemocenském pojištění na základě ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění, přesto, že mezi Českou republikou a příslušným cizím státem (státem, jehož občanem byl zaměstnanec) existovala mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení, která odkazovala na použití právního řádu místa výkonu práce za stejných podmínek jako v případě vlastních občanů.

10. Jádrem sporu je otázka, zda tato obecně vymezená skupina zaměstnanců podléhá osobnímu rozsahu zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, tedy zda je účastna nemocenského a důchodového pojištění v České republice. Z účasti na pojištění totiž vyplývá případná povinnost platit pojistné.

11. Šestý senát, který považoval vyřešení označené otázky za rozhodující pro posuzovanou věc, poukázal na dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, mezi nimiž shledal rozpor. Jedním

z nich je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2006, č. j. 5 As 18/2004 - 93, v němž byl zaujat názor, že *článek 6 Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení, uveřejněné ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 94/2002 (dále jen „Smlouva“), určuje, kterým právním předpisům, pokud jde o pojistnou povinnost, podléhá zaměstnanec, neboť stanoví, že: „Na zaměstnance se vztahuje pojistná povinnost stanovená právními předpisy toho smluvního státu, na jehož výsostném území jsou zaměstnání; to platí i tehdy, jestliže zaměstnavatel má své sídlo nebo obvyklý pobyt na výsostném území druhého smluvního státu“.* Ze znění tohoto článku nelze vyvodit, a to i s přihlédnutím k bodu 4 Závěrečného protokolu ke Smlouvě v čl. 6 až 11 Smlouvy, že závazně stanoví pojistnou povinnost těm, na něž se vztahuje osobní rozsah Smlouvy (čl. 3 Smlouvy).

12. Druhým rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, č. j. 4 Ads 9/2005 - 62, podle něhož *francouzští státní příslušníci, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli činní v České republice pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, byli účastní na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2003. Ustanovení § 5 písm. b) tohoto zákona se na ně nevztahovalo, neboť francouzští státní příslušníci podléhali zákonným předpisům o sociálním zabezpečení platným v České republice a požívali jejich výhod za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.* [Rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 941/2006. Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, o níž dosud nebylo rozhodnuto (vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 503/2006)].

13. Šestý senát konstatoval, že se v posuzovaném případě hodlá přiklonit k názoru čtvrtého senátu, s jehož argumentací se ztotožňuje a nadto spatřuje pro řešení zvolené čtvrtým senátem další důvody uvedené v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu.

14. Rozšířený senát dospěl k závěru, že jeho pravomoc k posouzení předložené právní otázky je dána, neboť právní názor, k němuž dospěl šestý senát, je odlišný od právního názoru vysloveného pátým senátem ve věci sp. zn. 5 As 18/2004. Přestože jde o výklad různých smluvních instrumentů, z jazykového srovnání Česko-švýcarské a Česko-německé smlouvy je zřejmé, že předmět právní regulace je v obou případech týž. Česko-švýcarská smlouva v ustanovení čl. 4 odst. 1 a čl. 6 totiž stanoví, že s výhradou odchylných ustanovení jsou státní občané jednoho smluvního státu, jakož i jejich rodinní příslušníci a pozůstalí ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu, popř. jejich rodinným příslušníkům a pozůstalým; pokud jde o určení rozhodných předpisů, čl. 6 určuje jako kritérium *locus laboris* („S výhradou čl. 7 až 10 řídí se pojišťovací povinnost osob uvedených v čl. 3 právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost.“). Stejně tak Česko-německá smlouva v čl. 4 odst. 1 stanoví: „Osoby, na které se přímo nebo nepřímo vztahuje osobní rozsah (čl. 3) a které obvykle pobývají na výsostném území jednoho smluvního státu, jsou při používání právních předpisů každého smluvního státu postaveny na roveň jeho státním příslušníkům“; čl. 6: „Na zaměstnance se vztahuje pojistná povinnost stanovená právními předpisy toho smluvního státu, na jehož výsostném území jsou zaměstnání ...“. Podle názoru rozšířeného senátu tedy nelze s poukazem na rozdílnost smluv hovořit o odůvodněné rozdílnosti právního posouzení. Mají-li být obě smlouvy vykládány shodně, nemůže se šestý senát odchýlit od právního názoru pátého senátu, aniž by věc posoudil rozšířený senát.

### III.

#### **Internacionalizace práva sociálního zabezpečení, principy a historické souvislosti**

15. Úlohou rozšířeného senátu bylo vyřešit spornou otázku účasti na nemocenském pojištění u státního občana Švýcarské konfederace, jenž na území České republiky vykonával pracovní činnost (přičemž jeho pracovní vztah se řídil švýcarským právem). V této souvislosti považuje

rozšířený senát za nezbytné zdůraznit dva aspekty věci. Jednak skutečnost, že na území současné České republiky existuje tradice povinného sociálního pojištění pro případ nemoci od roku 1888 (srov. zákon č. 33/1888 ř. z.), přičemž již před II. světovou válkou byla pro případ tohoto rizika kryta značná část populace výdělečně činné formou závislé práce (dělníci podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, veřejní zaměstnanci podle zákona č. 221/1925 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců, soukromí zaměstnanci podle zákona č. 33/1888 ř. z., se specifiky pro některé skupiny zaměstnanců, jakými byli železniční zaměstnanci či zaměstnanci poštovní správy a horníci). V tomto smyslu platí i pro území České republiky obecně přijímaný závěr, že 20. století představovalo období prosazování sociálních práv na stále širší vrstvy pracující populace; Česká republika nepochybně tvoří součást tradice nazývané „evropský sociální model“, byť přerušené čtyřmi desítkami let, které sociální systém deformovaly. Tímto prizmatem nutno na účast na nemocenském pojištění nahlížet jako na realizaci ústavně garantovaných principů zajištění při neschopnosti k práci a současně respektu k mezinárodněprávním závazkům (čl. 30 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky). Tuto premisu přílehavě vyjádřila generální advokátka E. Sharpston ve stanovisku předneseném dne 28. 6. 2007 ve věci vedené u Evropského soudního dvora pod sp. zn. C-212/06: *„Je třeba mít za to, že ... vláda zavedením systému pojištění ... zamýšlela poskytnout svým státním příslušníkům výhodu, a nikoliv je tímto systémem zatížit. ... Jakákoliv osoba může platit příspěvky po celý svůj pracovní život, aniž by kdy pobírala dávky – může dokonce doufat, že tak nikdy nebude muset učinit. Celý smysl takového systému sociálního zabezpečení však nespočívá v tom, že by z něho měl přímý prospěch každý, nýbrž v tom, že každý tento prospěch případně může mít a že je to výhodné pro společnost jako celek“* (srov. bod 70. stanoviska).

16. Druhým významným aspektem je skutečnost, že Československo již před II. světovou válkou disponovalo mezinárodními smlouvami s těmi zeměmi, mezi nimiž se uskutečňoval značný pohyb (migrace) pracovních sil - těmito zeměmi bylo Rakousko a Německo, a aplikovalo principy koordinace soustav sociálního zabezpečení v těchto dvoustranných mezinárodních smlouvách; v letech 1948 - 1989 se území České republiky v rámci tzv. sovětského bloku izolovalo a tato tradice byla na několik desítek let přerušena (v tomto období prakticky existovaly mezinárodní vztahy pouze uvnitř sovětského bloku). Po roce 1989 proto muselo v této oblasti dojít k transformaci systému hospodářského i sociálního včetně znovuoobnovení vztahů se zahraničím na tradičních zásadách promítajících se do dvoustranných a mnohostranných mezinárodních smluv koordinujících soustavy sociálního zabezpečení. To lze snadno dokumentovat na přehledu mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení, které Česká republika po roce 1993 uzavřela evidentně i proto, aby vytvořila právní prostředí pro koordinaci těchto systémů pro období po vstupu do Evropské unie.

17. Při svých úvahách rozšířený senát dále vycházel z toho, že vnitrostátní úprava sociálních práv nejen na ústavní úrovni, ale i na úrovni jednotlivých zákonů je výrazně ovlivňována mezinárodněprávními dokumenty. Jedná se v prvé řadě o dokumenty standardizační – především smluvní a nesmluvní dokumenty mezinárodních organizací, z nichž jde dílem o dokumenty lidskoprávní, které sociální práva jednotlivců vůči státu proklamují jako základní či občanská práva [Všeobecná deklarace lidských práv vyhlášená Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech schválený Valným shromážděním OSN v roce 1966, úmluvy a doporučení Mezinárodní organizace práce (dále též „MOP“), Evropská sociální charta Rady Evropy, Evropský zákoník sociálního zabezpečení, Sociální charta Evropského společenství], dílem o dokumenty, které mají harmonizovat (obsahově přiblížit) sociální zákonodárství jednotlivých států [zde hraje dosud rozhodující roli MOP, především jde o Úmluvu MOP č. 102 (1952), označovanou za minimální normu sociálního zabezpečení].

18. Druhá „větev“ mezinárodního práva sociálního zabezpečení je charakterizována instrumenty koordinačními. Oproti standardizačním či harmonizačním mezinárodněprávním instrumentům spočívá metoda koordinace (ať už na bilaterální, multilaterální či komunitární úrovni) ve vzájemném propojení národních systémů sociálního zabezpečení (právních úprav sociálního zabezpečení) na principu řešení kolizí. Řeší se tedy vzájemné „sousedství“ rozdílných systémů sociálního zabezpečení. Koordinační právo sociálního zabezpečení je tedy právem kolizním a tvoří jakýsi veřejnoprávní protějšek mezinárodního práva soukromého. Stejně jako v případě mezinárodního práva soukromého je jeho cílem v rámci aplikace v zásadě kolizní metody určit právní řád jediného státu, jímž se budou vztahy sociálního zabezpečení s cizím prvkem řídit. Tento cíl je vždy zaměřen na dosažení zamýšlené ochrany práv jednotlivce a zároveň vytvoření ekonomicky rovných podmínek volného (pracovního) trhu.

19. Rozšířený senát při svém úsudku o aplikaci mezinárodní smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací vzal také v úvahu historický vývoj koordinačních nástrojů, jak se postupně v minulém století vytvářely. Koordinační principy byly poprvé užity v úmluvách Mezinárodní organizace práce, jednalo se o Úmluvu č. 19 (1925) o rovnosti zacházení (pracovní úrazy), Úmluvu č. 48 (1935) o zachování práv migrujících osob, Úmluvu č. 118 (1962) o rovnosti zacházení (sociální zabezpečení) a Úmluvu č. 157 (1982) o zachování práv v oblasti sociálního zabezpečení. Na půdě Rady Evropy byly za účelem podpory volného pohybu pracovníků podepsány dvě Prozatímní dohody. Prozatímní dohoda č. 12 se týkala zabezpečení ve stáří, při invaliditě a ztrátě živitele a Prozatímní dohoda č. 13 zahrnovala ostatní obory sociálního zabezpečení. Vedle Prozatímních dohod byla v roce 1953 podepsána Evropská úmluva č. 14 o sociální a zdravotní pomoci a v roce 1972 Evropská úmluva č. 78 o sociálním zabezpečení. V rámci Evropského hospodářského společenství byla téměř bezprostředně po uzavření tzv. Římské smlouvy z roku 1957 přijata koordinační pravidla obsažená v nařízeních Rady EHS č. 3/58 a č. 4/58. Tato nařízení nabyla účinnosti dne 1. 1. 1959; postupně byla zrevidována a dne 1. 10. 1972 nahrazena nařízením Rady EHS č. 1408/71/EEC, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, samostatně výdělečně činné osoby a na členy jejich rodin pohybující se v rámci Společenství, a nařízením Rady EHS č. 574/72/EEC, stanovujícím postup při provádění nařízení č. 1408/71. Obě nařízení jsou přímo aplikovatelná a tvoří součást národních právních řádů. Představují současnou platnou úpravu Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení.

20. Základními principy koordinace národních systémů sociálního zabezpečení (na nichž je ostatně vybudováno nařízení Rady EHS č. 1408/71/EEC) jsou:

- a) princip aplikace právního řádu jediného státu,
- b) princip rovného zacházení,
- c) princip zachování práv během jejich nabývání (sčítání dob pojištění),
- d) zachování nabytých práv (výplata dávek do ciziny).

21. Aplikace právního řádu jediného státu představuje základní princip, na němž je koordinace systému sociálního zabezpečení budována. Stanovením tohoto principu je vylučována situace, kdy by migrující jedinec nebyl účasten pojištění v žádném členském státu, anebo naopak by byl účasten pojištění v několika členských státech současně. Situace, v níž se na jedince nevztahuje právní řád ani jednoho členského státu, je označována jako negativní kolize národních zákonů, naproti tomu situace, v níž se na jedince vztahují právní řády několika členských států současně, je označována jako pozitivní kolize národních zákonů. Princip aplikace právního řádu jediného státu lze vyjádřit i tak, že využitím tohoto principu je na jedné straně zajištěna sociální ochrana jedince a na straně druhé vyloučeno duplicitní poskytování dávek. Podle tohoto principu lze vůči jedinci aplikovat pouze jedno národní

zákonodárství, a to zákonodárství státu, v němž tento jedinec pracuje, bez ohledu na místo jeho trvalého pobytu. Podle takto určeného právního řádu se potom posuzují všechny otázky sociálního zabezpečení jedince od placení pojistného až po poskytování konkrétních dávek. Současně určením aplikovatelného právního řádu jsou vyloučeny všechny ostatní právní řády.

22. Princip rovného zacházení je druhým stěžejním principem, na němž je budována koordinace národních systémů sociálního zabezpečení. V oblasti sociálního zabezpečení se migrující pracovník může setkat s ustanoveními národních systémů sociálního zabezpečení, která obsahují podmínky pro poskytování dávek, spočívající např. ve vazbě na státní příslušnost. Princip rovnosti zacházení vyžaduje zrušení jak přímé diskriminace založené na státní příslušnosti, tak i diskriminace nepřímé (nebo skryté), která je založena na jiných kritériích (např. bydliště), ale má obvykle stejné účinky jako diskriminace přímá, tj. znevýhodňuje postavení migrujícího pracovníka. Rovnost zacházení znamená, že pracovníci realizující právo volného pohybu musejí mít stejné zacházení podle toho systému sociálního zabezpečení členského státu, k němuž se připojili, jako osoby, které žily a pracovaly v tomto členském státu po celý život. Rovné zacházení znamená rovněž to, že přímý podíl na tvorbě zdrojů sociálního zabezpečení (pojistné) musí být pro migrující pracovníky stanoven stejným způsobem jako pro státní příslušníky členského státu a migrující pracovník nesmí být povinen připojit se více než k jednomu systému sociálního zabezpečení.

23. Téměř ve všech systémech sociálního zabezpečení (včetně českého) je nárok na některé dávky vázán na splnění tzv. čekací doby. Čekací dobou se rozumí to, že jedinec, aby mu vznikl nárok na dávku, musí být nejdříve pro stanovenou dobu účasten pojištění buď formou placení příspěvku nebo formou výkonu práce, event. pobytu na území státu. Pokud by problematika čekací doby nebyla koordinována, dostávali by se migrující pracovníci do značně nevýhodného postavení. Nevýhodnost jejich postavení by spočívala v tom, že v žádném členském státu by nedosáhli potřebné čekací doby, ač v průběhu svého života se neustále účastnili pojištění, avšak v různých členských státech. Negativní dopad migrace na plnění podmínky čekací doby odstraňuje právě princip zachování práv během jejich nabývání, nazývaný rovněž princip sčítání doby pojištění. Legislativně je tento princip vyjadřován tak, že pro vznik nároku na dávku je třeba tam, kde to připadá v úvahu, započítat pojistná období dosažená v jiných členských státech. Dochází ke sdružování pojistných období (nebo období trvalého pobytu), které se aplikuje pro příslušné dávky sociálního zabezpečení.

24. Podle zákonodárství některých členských států je možné vyplácet dávky (např. důchody) jen tehdy, jestliže oprávněná osoba má trvalý pobyt na území příslušného státu. Z těchto ustanovení vyplývá překážka pro volný pohyb osob tím, že migrující pracovník, kterému vznikl nárok na dávku v zemi výkonu práce, by například při návratu do země svého původu ztrácel nárok na tuto dávku. Princip zachování nabytých práv, nazývaný rovněž výplata dávek do ciziny, je odstraněním negativního dopadu uvedených podmínek národních systémů sociálního zabezpečení. Hlavním záměrem tohoto principu je zaručit vývoz důchodů, na něž již vznikl nárok.<sup>1</sup>

25. Bylo by mylné se domnívat, že výše uvedené principy jsou výrazem až moderního pojetí mezinárodního práva sociálního zabezpečení. Na naprosto stejných principech byly založeny již Vzájemnostní úmluvy s Rakouskem č. 78/1933 Sb. z. a n., a Německem č. 209/1933 Sb. z. a n. Výklad k ustanovení § 191 zákona č. 26/1929 Sb. z. a n., o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, uváděl, že „*Pojistné povinnosti podléhají v jednotlivých oborech sociálního pojištění téměř ve všech státech, ve kterých jest sociální pojištění vůbec zavedeno, zaměstnanci, kteří splňují*

<sup>1</sup> Blíže viz GREGOROVÁ, ZDENĚKA. *Důchodové systémy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. Str. 103 a násl.



*zákonné podmínky, zpravidla bez ohledu na to, zda jde o vlastní státní občany, nebo o cizince. Cizinci, zaměstnaní trvale na našem území, podléhají pojištění podle našich zákonných ustanovení a pravidlem naší státní příslušníci zaměstnaní v cizině podle zákonů tam platných. Ve většině případů státní příslušník vrací se po čase do svého státu. Pojištění, kterému v cizině podléhal a na které platil, bylo by pro něho bezcenné bez opatření, která by umožnila vzít v tuzemsku zřetel na pojištění získané v cizině. Proto zmocňují moderní sociální pojišťovací zákony vlády svých států, aby s jinými státy sjednaly úmluvy upravující vzájemné vztahy v oboru sociálního pojištění. Na podkladě zmocnění daného v tomto zákoně § 191 sjednala vláda naší republiky úmluvy s Německem a Rakouskem ... Tyto mezinárodní vzájemnostní úmluvy o sociálním pojištění mají u nás podle zákona ze dne 17. 6. 1932, č. 100 Sb. z. a n., po dobu své mezinárodní účinnosti i vnitrostátní platnost zákona ...“<sup>2</sup>*

26. Vzájemnostní úmluva s Rakouskem (č. 78/1933 Sb. z. a n.) vstoupila v účinnost dne 1. 5. 1933. Úmluva respektovala zásadu teritoriality, tj. že se při provádění pojištění používalo pravidelně právních předpisů státu, na jehož území bylo vykonáváno zaměstnání. Oba smluvní státy byly zavázány zacházet s příslušníky druhého státu a s jejich pozůstalými stejně jako s vlastními občany a s jejich pozůstalými; pobyt v druhém státě se nepovažoval za pobyt v cizině. Podkladem úmluvy bylo vzájemné respektování pojistných dob a účasti nositelů pojištění obou států na dávkách. V oblasti penzijního pojištění platilo, že byl-li pojištěnec pojištěn v československém penzijním pojištění a v rakouském zaměstnaneckém pojištění, sčítaly se příspěvkové doby získané v obou státech pro dosažení čekací doby, pro zachování nároku a pro přípustnost dobrovolného pokračování v pojištění. Příspěvkové doby se sčítaly i pro vznik nároku na starobní důchod. Přitom nezáleželo na tom, zda se jednalo o doby získané před účinností úmluvy nebo o doby pozdější. Doby, po které se stavěly ochranné lhůty podle zákonodárství jednoho státu, stavěly ochranné lhůty také v druhém státě. Totéž platilo o dobách, za něž byl placen uznávací poplatek. Vzájemnostní úmluva s Německem (č. 209/1933 Sb. z. a n.) vstoupila v účinnost dne 1. 12. 1933. Také tato úmluva spočívala na zásadě teritoriality a i zde se příspěvkové doby sčítaly pro zachování nároku a pro dosažení čekací doby. Došlo-li k pojistnému případu, poskytovaly oba státy důchod, na nějž vznikl nárok podle vnitrostátních předpisů. Pro vyměření důchodu se vzaly za základ vnitrostátní příspěvkové doby. Přitom z československé základní částky a z německé základní částky, jakož i z německého příplatku na děti, jenž byl stanoven pevnou roční částkou, se platil jen díl, jenž se shodoval s poměrem jednotlivých vnitrostátních příspěvkových dob k jejich úhrnu.

27. Z výše uvedeného vyplývá, že koordinační pravidla jsou spjata se samou podstatou mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a lze je charakterizovat jako pravidla mezinárodního práva sociálního zabezpečení určená k takovému vzájemnému provázání systémů sociálního zabezpečení (i ve vztahu k dalším mezinárodním předpisům), která umožňují úpravu mezinárodních otázek s cílem ochránit postavení migrujících pracovníků, jejich rodinných příslušníků a podobných skupin osob v sociálním zabezpečení. Mezinárodní smlouvy sociálního zabezpečení lze chápat jako koordinační nástroje, jejichž podstatou a účelem je princip stejného vzájemného zacházení s občany smluvního státu z hlediska ochrany jejich práv vyplývajících ze sociálního zabezpečení jako s občany vlastními.

#### IV.

##### **Vnitrostátní účinky mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení**

28. Československá republika od svého vzniku zaujímalá vůči vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv přístup, který lze definovat jako přístup formovaný klasickou dualistickou

<sup>2</sup> Blíže viz JINDŘICH, A. J., PODLIPSKÝ, J. *Pensijní pojištění soukromých zaměstnanců: Souborný popis a výklad*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1934. Str. 165 – 166.

teorií.<sup>3</sup> Československý právní řád vycházel z předpokladu, že mezinárodní právo a právo vnitrostátní jsou dvě rozličné, formálně neodvislé soustavy. Teorie dovozovala, že právo mezinárodní má zavazovat pouze stát jako smluvní stranu vůči druhé smluvní straně, nikoliv občany státu. Doktrína požadovala transformaci mezinárodního práva v právo vnitrostátní.

29. Dualistickou koncepci potvrzovala i judikatura Nejvyššího správního soudu ČSR. Například v nálezech Boh. adm. 2491/23, 2859/23, 1883/23 a 1079/21 Nejvyšší správní soud vyslovil: „*Smlouvu mezinárodní nelze na roveň klásti zákonu v technickém slova smyslu. I smlouvy mezinárodní jsou pramenem práva, avšak v podstatě a v zásadě jsou jen úpravou právních poměrů mezinárodních, poměrů mezi státy smlouvy uzavírajícími. Jsou-li ve smlouvách těch obsaženy právní normy, jež jednají o právech nebo povinnostech občanů smluvních států, schází ze smlouvy pouze pro smluvníka povinnost, aby vtělil normy smlouvy odpovídající do svého vnitrostátního právního řádu. Povinnosti této učiní stát žádost tím, že ony normy vydá ve formě ústavou předepsané jako předpisy své moci zákonodárné nebo nařízovací, nebo že příslušná ustanovení smluvní podobným způsobem za část svého vnitrostátního právního řádu uzná. Takové pozdější uznání mohlo by být opomenuto, kdyby tu byl již starší předpis zákonný, jenž prohlašuje výslovně obsah smluv mezinárodních určitou materií upravujících za svůj obsah, a tím již každou smlouvu mezinárodní k této materií se odnášející činí součástí vnitrostátního práva.*“<sup>4</sup> Nejvyšší správní soud ČSR vycházel z principu, že soudy jsou podle čl. 102 Ústavy z roku 1920 vázány pouze zákonem řádně vyhlášeným a dovozoval z toho, že mezinárodní smlouva zavazuje úřady a soudy jenom, je-li jí závaznost propůjčena zákonodárným aktem. V četných nálezech výslovně uvedl, že i v tom případě, kdy se mezinárodní smlouva provádí zvláštním zákonem, je pro soudy rozhodný pouze tento zákon. Tomuto stanovisku doktríny i judikatury odpovídala i praxe zákonodárce – pokud byla sjednána mezinárodní smlouva, k jejímu provedení parlament přijímal zákonné akty.

30. V oblasti sociálního zabezpečení byla vláda ČSR zákonem č. 220/1920 Sb. z. a n. zmocněna k tomu, aby s vládami cizích států sjednala smlouvy, upravující vzájemné vztahy v oboru sociálního pojištění a aby přitom platná ustanovení zákona nařízením měnila a doplňovala, pokud to bude třeba k ochraně zájmů pojištěnců a pojišťovacích ústavů (§ 1 zákona). Po sjednání prvních mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení však vyšlo najevo, že dualistická koncepce vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva vyžadující transformaci smlouvy speciálním zákonem, je v tomto odvětví práva nepraktická. Proto byl přijat zákon č. 100/1932 Sb. z. a n. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění. Podle § 1 odst. 1 citovaného zákona, ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Zákon č. 100/1932 Sb. z. a n. se stal generální recepční normou pro všechny mezinárodní smlouvy o sociálním pojištění, a to jak pro existující, tak v budoucnu uzavírané. Zákon měl přitom faktickou inkorporační povahu (byť byl z hlediska teoretické koncepce spíše normou transformační), protože propůjčením vnitrostátních účinků přímo prameni práva (smlouvě), aniž přebíral její obsah, činil z mezinárodní smlouvy faktickou součástí vnitrostátního právního řádu. Formálně byl důvodem její vnitrostátní platnosti přímo tento zákon a pouze z něj pramenila práva a povinnosti subjektům vztahů sociálního zabezpečení. Zákon č. 100/1932 Sb. z. a n. neřešil otázku hierarchického či přednostního vztahu mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a vnitrostátní úpravy, neboť mezinárodní smlouvy, které byly tímto zákonem do právního řádu vtažené na základě transformační doktríny, byly nadány silou zákona. Jejich aplikační přednost se odvozovala pouze z právně teoretických východisek interpretace a za použití vztahu speciality (smlouva se vztahovala na speciální část vztahu sociálního

<sup>3</sup> Blíže viz MALENOVSKÝ, JIŘÍ. *Mezinárodní právo veřejné: Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 2008. Str. 460 a násl.

<sup>4</sup> BOHUSLAV, J. V. *Knihy judikátů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Svazek I.: Judikáty z let 1918 – 1923*. Praha: Právnícké vydavatelství JUDr. V. Tomsa, společnost s r. o. v Praze, 1927. Str. 27.

zabezpečení, v těchto vztazích měla přednost před obecným zákonem). Zákon č. 100/1932 Sb. z. a n. byl zrušen zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, s účinností od 1. 1. 2009.

31. Vnitrostátní předpisy o sociálním zabezpečení přijímané po roce 1948 až do roku 1988 (zákon č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení, účinný až do 31. 12. 1995) obsahovaly roztroušená ustanovení odkazující na přednostní použití mezinárodních smluv. Odkazovaly ovšem na užití smluv v dílčích otázkách, které nevyčerpávaly rozsah, v němž byly mezinárodní smlouvy i v době platnosti zmíněných vnitrostátních předpisů uzavírány a poté aplikovány. Například zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, obsahoval odkaz pouze v § 45, který se týkal výplaty dávky do ciziny, zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, odkazoval na úpravu mezinárodních smluv v případě hodnocení dob zaměstnání (§ 6), souběhu nároků na dávky československé a cizozemské (§ 56) a exportu dávek do ciziny (§ 60). Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, odkazoval na užití mezinárodní smlouvy jako zákon předchozí, nadto rozšiřoval odkaz i na valorizaci dávek vyplácených do ciziny (§ 144 odst. 2). Stejně tak zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Podobně i v současnosti účinný zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, obsahuje pouze odkaz na možný odchylný výpočet dílčího důchodu podle mezinárodní smlouvy v § 61 odst. 1, v § 95 anticipuje odchylnou úpravu smluvní, pokud jde o úpravu dávek vyplácených do ciziny.

32. Generální recepční normu neobsahovala ani Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Původní znění čl. 10 Ústavy sice metodou inkorporace vtaňovalo do právního řádu mezinárodní smlouvy, ale pouze smlouvy o lidských právech a svobodách. Smlouvy, jež nevyhovovaly definici čl. 10 Ústavy v jejím znění do 31. 5. 2002 (tedy i veškeré smlouvy o sociálním zabezpečení), nebyly recipovány, případně byly recipovány pouze na základě zákonných odkazů. Přijetím ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovely Ústavy) účinného od 1. 6. 2002 a změnou čl. 10 Ústavy ve smyslu generální recepční normy inkorporačního typu došlo k vtažení většiny mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení do právního řádu České republiky na základě tohoto ústavního pravidla. Nabytím účinnosti euronovely totiž český právní řád ve významném rozsahu přechází od dualistického uspořádání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva k uspořádání monistickému.<sup>5</sup>

33. Novelizovaný čl. 10 Ústavy stanoví, že „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“. Toto klíčové ustanovení euronovely Ústavy určuje jednak podmínky inkorporace příslušných mezinárodních smluv do českého právního řádu, jednak důsledky inkorporace těchto smluv.

34. Prvotní podmínkou je souhlas Parlamentu s inkorporací, resp. jeho souhlas s předcházející ratifikací příslušné mezinárodní smlouvy, jejíž znění s ostatními smluvními státy dohodla a autentifikací stvrdila exekutiva českého státu. Parlament České republiky je garantem jednoty a bezrozpornosti českého právního řádu a tvůrcem zákonů, s nimiž mají mezinárodní smlouvy srovnatelné postavení uvnitř českého právního řádu. Mezinárodní smlouva, která má být inkorporována, musí být pro Českou republiku závazná, a to jak z hlediska ústavního, tak především mezinárodního práva. Musí ji tedy ratifikovat prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy (ústavní ratifikací vnitrostátní projednání mezinárodní smlouvy vrcholí). Mezinárodní smlouva musí být vyhlášena. Ústava ukládá zákonodárci, aby zákonem stanovil způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy (čl. 52 odst. 2).

<sup>5</sup> Blíže viz KYSELA, J., KÜHN, Z. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, červenec 2002, sešit č. 7, str. 301 – 312.

35. Inkorporací se mezinárodní smlouvy stávají součástí právního řádu. Čl. 10 Ústavy za středníkem ukládá aplikujícímu orgánu, aby použil mezinárodní smlouvu vždy tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon. Zavádí tak pravidlo podmíněné aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem (rozumí se i podzákonou normou). Použití ústavního pravidla přednosti vyžaduje, aby aplikující orgán primárně našel shodu hypotéz smluvního i zákonného pravidla, tzn. ověřil, že obě upravují stejný právní vztah. Jen v takovém případě je dána konkurence smlouvy a zákona a je možno použít pravidlo o přednosti mezinárodní smlouvy. Ta se použije vždy, když dispozice smluvního pravidla nebude shodná s dispozicí zákonného pravidla. Naopak, jestliže budou obě dispozice shodné, použije se zákon. Nelze tedy hovořit o nadzákoných vnitrostátních účincích mezinárodní smlouvy. Aplikující orgány jsou sice vždy povinny zkoumat, zda v dané věci má smluvní pravidlo přednost před zákonným, ale přednost mohou poskytnout jen za předpokladu, že smluvní pravidlo se od zákonného liší.

36. Pro úplnost lze dodat, že přinejmenším doktrína dovozuje, že i po účinnosti novelizovaného čl. 10 Ústavy existuje skupina mezinárodních smluv inkorporovaných prostým zákonem, přičemž absence souhlasu Parlamentu s jejich ratifikací je sice z hlediska teoretického nežádoucí, nicméně na faktu samotné aplikovatelnosti smlouvy v oboru vnitrostátního práva to nic nemění. Takové smlouvy nemají aplikační přednost, kterou by jim generální recepční norma Ústavy přisoudila, avšak tyto mezinárodní smlouvy vtažené do českého právního řádu pouze obyčejným zákonem je třeba vykládat jako pravidla rovnocenná pravidlům zákonným, jejichž přednostní užití může vyplynout ze vztahu speciality či posteriority.<sup>6</sup>

## V.

### Výklad mezinárodních smluv

37. Čl. 10 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (od 1. 6. 2002) stanoví obecnou přednost mezinárodních smluv před zákonem za splnění v tomto článku uvedených předpokladů. Základním východiskem, s nímž se k mezinárodní smlouvě přistupuje, je skutečnost, že smlouva byla do vnitrostátního právního řádu čl. 10 Ústavy inkorporována, tj. ponechala si svou mezinárodně právní kvalitu. Interpret v tomto případě nevykládá vnitrostátní pramen práva, nýbrž pramen mezinárodního práva přímo použitelný pro vnitrostátní právní vztahy. Z toho plynou rozdíly při interpretaci takových smluv ve srovnání s interpretací vnitrostátního pramene práva.

38. Interpretace mezinárodních smluv je normativně upravena Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z roku 1969 (dále též jen „Vídeňská úmluva“). Tato úmluva formuluje nejprve základní interpretační postupy, které je interpret povinen při výkladu smlouvy dodržovat. Stanoví, že smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který se dává výrazům ve smlouvě, v jejich souvislosti a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Tato kodifikovaná vykládací pravidla jsou normativní povahy a interpret je povinen se jimi řídit.

39. Hlavním úkolem interpretace je tedy zjišťování úmyslu stran z textu smlouvy. Prvořadý význam psaného textu jako základního pramene při zjišťování skutečného úmyslu stran vyplývá z toho, že podepsaný text bývá časově posledním souhlasným projevem vůle smluvních stran, někdy dokonce jediným. Obecné interpretační pravidlo, obsažené v prvním odstavci čl. 31 Vídeňské úmluvy, stanoví několik interpretačních postupů, jejichž postupné provedení a skloubené aplikování je nezbytné, má-li se dosáhnout správného výkladu mezinárodních smluv.

<sup>6</sup> Blíže viz MALENOVSKÝ, JIŘÍ. *Mezinárodní právo veřejné: Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 2008. Str. 483 a násl., 494 a násl.

Interpret musí při zjišťování smyslu smlouvy postupovat v dobré víře. Tato povinnost vyplývá přímo z širší nadřazené zásady *pacta sunt servanda*, která smluvním stranám ukládá nejen povinnost poctivě plnit platné mezinárodní smlouvy, nýbrž je předtím *bona fide* interpretovat.

40. Jednotlivým výrazům ve smlouvě obsaženým musí být přiřkládán obvyklý význam. Je totiž třeba vycházet z předpokladu, že smluvní strany vyjádřily svůj úmysl pomocí slov v jejich obvyklém smyslu. Zvláštní, tedy nikoliv obvyklý význam lze přiznat určitým výrazům ve smlouvě pouze tehdy, zjistí-li se, že to tak smluvní strany zamýšlely (čl. 31 odst. 4). Existenci takové výjimky a odpovídající dohody mezi smluvními stranami o tom, že použily určité smluvní obraty v jiném než obvyklém smyslu, je však třeba prokázat. V opačném případě se bude sporný termín vykládat v jeho obvyklém smyslu. Další povinností je zjišťovat obvyklý význam použitých výrazů, nikoliv izolovaně, nýbrž v souvislosti, v kontextu. Takový systematický výklad vychází z premisy, že smlouva tvoří jednotný celek. Použitá slova a výrazy je proto třeba vykládat v jejich větné souvislosti, jednotlivé věty jako součást více článků a ty jako součást oddílů nebo kapitol, které tvoří nedílný celek smlouvy. Skutečného úmyslu stran, pokud jde o jednotlivé výrazy a ustanovení, se lze dobrat pouze rozbořem textu smlouvy jako celku, neboť má svůj logický vnitřní řád a určitý smysl. Nelze proto z textu vytrhávat jednotlivá slova, věty a odstavce a interpretovat je nezávisle na ostatním textu smlouvy.

41. Kontext pro účely výkladu mezinárodní smlouvy chápe Vídeňská úmluva velmi široce. Zahnuje do něj – kromě již zmíněného celého textu smlouvy a eventuálních příloh – i veškeré dohody, ke kterým strany dospěly při sjednávání smlouvy, a veškeré písemné akty, které strany vydaly v souvislosti s uzavřením smlouvy a jež jako takové byly přijaty ostatními stranami (čl. 31 odst. 2). Spolu s kontextem je nutné při interpretaci smlouvy vzít v úvahu veškeré pozdější dohody mezi stranami, pokud se týkají interpretace smlouvy, dále pozdější praxi při aplikaci smlouvy, která svědčí o určité dohodnuté interpretaci smlouvy smluvními stranami, a každé relevantní pravidlo mezinárodního práva aplikovatelné mezi stranami (čl. 31 odst. 3). Povinností interpreta je rovněž zjišťovat obvyklý význam termínu i v oblasti předmětu a účelu smlouvy. Uchýlení se k teleologické metodě má pomoci při zjištění skutečného úmyslu stran spolu s předchozími metodami, gramatickou a systematickou. Nelze však pomocí této metody nedovoleně rozšiřovat význam vykládaných termínů nebo naopak zužovat jejich obsah.

42. Pokud by se ani tak nedospělo ke zjištění skutečného úmyslu stran, umožňuje Vídeňská úmluva použít ke zjištění skutečného smyslu doplňkové interpretační prostředky, a to přípravné práce a okolnosti uzavření smlouvy (čl. 32). Ustanovení čl. 33 upravuje postup při výkladu smluv, jejichž původní vyhotovení je ve dvou nebo více jazycích.<sup>7</sup>

43. Jakkoliv Vídeňská úmluva vyřešila volbu nejvhodnějších metod výkladu mezinárodních smluv, která dříve patřila ke složitým problémům teorie i praxe mezinárodního práva, lze pro zajímavost uvést dvě z pravidel užívaných dřívější teorií: „*Důsledek pravidla – pacta sunt servanda – a principu bonae fidei je především pravidlo, formulované Vattelem: nesmí se interpretovati, co interpretace nepotřebuje. Jím je založena presumpce ve prospěch jasnosti mezinárodních smluv. Je-li však interpretace nutná, musí být smlouvy interpretovány tak, aby byly účinné. Nelze připustiti domněnku, že smluvní strany, uzavírajíce smlouvu, nechtěly, aby bylo splněno to, k čemu se v ní zavázaly. Princip bonae fidei velí dále, aby výklad umožňoval dosažení účelu, k němuž kontrahenti směřovali. Proto jest nutno mezinárodní smlouvy interpretovati tak, aby bylo dovoleno i to, co je nezbytně nutné k provedení jejich předpisů ... Při výkladu mezinárodních smluv není také možné bráti zřetel k jejich oportunitě. Jsou-li možné dva výklady smlouvy, z nichž jeden vede*

<sup>7</sup> Blíže viz POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část. 4.* doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. Str. 200 a násl.

*ke absurdnímu výsledku a druhý ke výsledku rozumnému, je nutné přidržeti se tohoto. Již od dob Grotia se uznává existence presumpce ve prospěch rozumného výkladu. Byla potvrzena i mezinárodní jurisdudencí ...“<sup>8</sup>*

## VI.

### Věcné řešení

44. Předmětem posouzení rozšířeného senátu byla otázka účasti občana Švýcarské konfederace na nemocenském pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb. pro období do 31. 12. 2003. Konkrétně se jednalo o pana O. B. C., trvale bytem ve Švýcarsku, zaměstnaného na území České republiky podle Smlouvy o práci v zahraničí ze dne 1. 3. 2002, uzavřené mezi společností L'ORÉAL SUISSE S. A., se sídlem ve Švýcarsku (vysílající společnost), společností L'ORÉAL Česká republika s. r. o., se sídlem v České republice (přijímající společnost), a panem O. B. C. (spolupracovník). Čl. 2 této smlouvy – postavení smluvních stran v průběhu přidělení – uvádí, že pracovní poměr spolupracovníka u vysílající společnosti bude přerušen a že spolupracovník bude podřízen pouze přijímající společnosti, která mu bude dávat instrukce a bude kontrolovat jeho činnost. Čl. 16 této smlouvy obsahuje volbu práva, a to právo vysílajícího státu (švýcarské právo). Pan O. B. C. byl zaměstnán na území České republiky od 1. 9. 2002 do 30. 4. 2003. Nedoplatek na pojistném byl vyčíslen za dobu od 1. 1. 2003 do 30. 4. 2003.

45. Právní postavení švýcarských občanů v oblasti sociálního zabezpečení upravuje Smlouva mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, která byla podepsána dne 10. 6. 1996 v Ženevě; se Smlouvou vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky ji ratifikoval; ratifikační listiny byly vyměněny v Praze dne 18. 9. 1997, Smlouva vstoupila v platnost na základě svého čl. 33 odst. 2 dne 1. 11. 1997 a byla vyhlášena pod č. 267/1997 Sb. Tato Smlouva je tedy nepochybně smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

46. Cíl této Smlouvy je v obecné rovině vyjádřen v její preambuli tak, že její sjednání bylo vedeno přáním upravit vztahy mezi oběma státy v oblasti sociálního zabezpečení. Z čl. 2 odst. 1 Smlouvy je zřetelné, že předmětem koordinace Smlouvy jsou ve Švýcarsku Spolkový zákon o nemocenském pojištění, Spolkový zákon o pojištění starobním a pozůstalých a Spolkový zákon o invalidním pojištění. V České republice jsou to právní předpisy o nemocenském pojištění a právní předpisy o sociálním zabezpečení. Smlouva se pak dále vztahuje na všechny právní předpisy, které zahrnují, mění nebo doplňují právní předpisy uvedené v odstavci 1. V čl. 2 odst. 3 jsou uvedeny podmínky, za nichž se smlouva bude vztahovat na právní předpisy nového odvětví sociálního zabezpečení, atd. Z tohoto článku lze zjistit i to, že národní předpisy smluvních států zůstávají samostatné, nezávislé a samostatně se rozvíjející, ovšem cílem smlouvy je usilovat o jejich vzájemné propojení. Čl. 3 Smlouvy vymezuje osobní rozsah, přičemž podle písm. a) se Smlouva vztahuje „na státní občany smluvních států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé“. Čl. 4 Smlouvy vyjadřuje princip rovného zacházení, neboť v odst. 1 uvádí, že „s výhradou odchylných ustanovení této smlouvy jsou státní občané jednoho smluvního státu, jakož i jejich rodinní příslušníci a pozůstalí ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu, popřípadě jejich rodinným příslušníkům a pozůstalým.“ Čl. 6 Smlouvy upravuje princip aplikace práva jediného státu, neboť prostřednictvím hraničního určovatele legis loci laboris určuje, že „s výhradou článku 7 až 10, řídí se pojišťovací povinnost osob uvedených v článku 3 právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost.“ Čl. 19 a násl. Smlouvy upravují princip sčítání dob pojištění a čl. 27 princip zachování nabytých práv. Lze tedy uzavřít, že Česko-švýcarská smlouva obsahuje základní principy, na nichž je postavena

<sup>8</sup> Blíže viz Kol. *Slovník veřejného práva československého: Svazek IV.* Reprint původního vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2000. Str. 316 a násl.

koordinace národních systémů sociálního zabezpečení. Smyslem a cílem Smlouvy je ochránit postavení migrujících pracovníků smluvních států a jejich rodinných příslušníků tak, aby s nimi bylo na území druhého smluvního státu nakládáno jako s občany vlastními.

47. Rozšířený senát musel v první řadě uvážit, zda Smlouva obsahuje od zákona odchylnou úpravu, a má se proto ve smyslu čl. 10 Ústavy postupovat podle této Smlouvy, nebo v případě, že odchylnou úpravu neobsahuje, pouze podle zákona o nemocenském pojištění a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

48. Čl. 6 Česko-švýcarské smlouvy je dvoustrannou kolizní normou, která hraničním určovatelem legis loci laboris určuje, že pojišťovací povinnost osob uvedených v čl. 3 Smlouvy se řídí právními předpisy smluvního státu, na jehož území tyto osoby vykonávají výdělečnou činnost. Kolizní norma neobsahuje věcnou úpravu, nestanoví práva a povinnosti účastníků právního poměru, nestanoví obsah pojišťovací povinnosti. Čl. 6 Smlouvy určuje, že se pro posuzování pojistné povinnosti pana C. bude postupovat podle právních předpisů o nemocenském pojištění a právních předpisů o sociálním zabezpečení platných na území České republiky [čl. 2 odst. 1 písm. b) Smlouvy].

49. Za použití výše uvedených interpretačních pravidel nelze čl. 6 Česko-švýcarské smlouvy vykládat izolovaně, ale je ho třeba vykládat v kontextu Smlouvy, tedy v souvislosti se všemi ostatními články, v nichž jsou rovněž vyjádřeny základní principy koordinace mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení. Čl. 6 Smlouvy je tedy třeba vykládat zejména v souvislosti s čl. 4, kde je vyjádřena zásada rovného nakládání. Tato zásada znamená, že státní občané jednoho smluvního státu, jakož i jejich rodinní příslušníci a pozůstalí, jsou ve svých právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů druhého smluvního státu postaveni na roveň státním občanům tohoto smluvního státu, popř. jejich rodinným příslušníkům či pozůstalým. Aplikace zásady rovného nakládání vyjadřuje, že občané smluvních států podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod podle legislativy smluvního státu jako jeho státní příslušníci. Pokud tedy předpisy jednoho smluvního státu zakotvují odlišnou úpravu platnou pro cizince, nebude tato platit pro osoby, jejichž postavení je upraveno mezinárodní smlouvou o sociálním zabezpečení. S těmito „cizinci“ bude zacházeno stejně jako s vlastními občany (čl. 4 Smlouvy).

50. Účelem Česko-švýcarské smlouvy o sociálním zabezpečení, pro něž byla uzavírána, nebyla pouze realizace principu rovnosti nakládání, ale zaručení i dalších koordinačních principů, a to aplikace právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování nabytých práv, vyjádřených ve Smlouvě v čl. 6, 19 a 27.

51. Porovnání dispozic smluvního a zákonného pravidla není prostou rutinní jazykovou či logickou operací, ale je třeba učinit i hodnotový soud. Byla-li mezinárodní smlouvou zamýšlena ochrana práv občanů smluvních států a zároveň vytvoření ekonomicky rovných podmínek volného (pracovního) trhu, pak nespornou hodnotou je umožnění účasti příslušníků cizího smluvního státu na nemocenském a důchodovém pojištění v takovém rozsahu, v jakém jsou pojištěni vlastní občané.

52. Z výše uvedeného výkladu Smlouvy jednoznačně vyplývá, že Smlouva stanoví něco jiného než zákon, neboť občany smluvních států nepovažuje za cizince, ale za osoby postavené na roveň občanům jednoho či druhého smluvního státu se všemi jejich právy a povinnostmi vyplývajícími z právních předpisů příslušného smluvního státu. Z hlediska čl. 10 Ústavy se proto postupuje podle Smlouvy.

53. Vycházíme-li z tohoto závěru, nelze ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. v jeho znění do 31. 12. 2003 na právní postavení pana O. B. C. použít, neboť jej nelze považovat za cizího státního příslušníka, ale za osobu, která je postavena na roveň českým občanům. Je-li tedy občan Švýcarska pan O. B. C. ve svých právech a povinnostech, plynoucích z právních předpisů České republiky, postaven na roveň občanům České republiky, není vyňat z pojištění podle § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., neboť ani občana České republiky nelze podle téhož ustanovení z nemocenského pojištění vyjmout.

54. Jak již bylo výše naznačeno, cílem mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení je stejně jako v případě mezinárodního práva soukromého určit v rámci aplikace kolizní metody právní řád jediného státu, jímž se budou vztahy sociálního zabezpečení v případě jednotlivce řídit. Účelem koordinace je právně zajistit, aby ekonomicky aktivní či neaktivní občan podléhal právním předpisům jediného státu, které v hmotněprávní rovině upraví jeho sociálně-právní status.

55. Podle mezinárodního práva soukromého, zvolí-li účastníci mezinárodní smlouvy rozhodné právo, může vzniknout otázka, zda se má jejich ujednání rozumět tak, že se má použít hmotněprávních norem zvoleného práva, či tak, že se má přihlížet i ke kolizním normám zvoleného právního řádu. V druhém případě by kolizní norma mohla přikazovat v konkrétním případě použít jiného právního řádu (tzv. zpětný a další odkaz). Tento výsledek by zřejmě zkrusoval skutečnou vůli účastníků, kteří svou volbou dávají najevo vůli, aby jejich práva a povinnosti byly posuzovány skutečně podle zvoleného práva a nikoliv jiného, k němuž by odkazovala kolizní norma zvoleného práva. Takto také vykládá projev vůle stran převažující teorie a praxe, a proto se ke kolizním normám zvoleného práva nepřihlíží. Zákon o mezinárodním právu soukromém odstraňuje možné pochybnosti tím, že uvedené řešení výslovně upravuje v § 9 odst. 2, podle něhož, pokud z projevu vůle účastníků nevyplývá nic jiného, nepřihlíží se ke kolizním ustanovením zvoleného právního řádu. Také podle § 37 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení se zvoleným právem rozumí, pokud z volby stran neplyne jinak, hmotné právo; nepřihlíží se přitom ke kolizněprávním předpisům práva stranami zvoleného.

56. Zůstaneme-li na půdě srovnání s kolizními normami mezinárodního práva soukromého, koordinační smlouvy o sociálním zabezpečení jsou obdobou mezinárodních smluv harmonizujících kolizní kritéria k určení rozhodného právního řádu v mezinárodním právu soukromém. Tato harmonizovaná kolizní pravidla ovšem mají za následek vyloučení národních kolizních kritérií k určení rozhodného právního řádu. Ačkoliv tato národní kolizní ustanovení mohou být svou povahou nenápadná, jsou skutečným nástrojem řešení otázek, které vyplývají ze sousedství různých národních systémů práva sociálního zabezpečení. Ke správné identifikaci takových norem je třeba zkoumat, zda vymezují použitelnost národního práva na vztahy s cizím prvkem. V zákoně o nemocenském pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2003, lze za kolizní normy považovat ustanovení § 3 odst. 1 a 2 a § 5 písm. b) a c). Všechna tato ustanovení řeší otázku, zda se na určitý vztah sociálního zabezpečení (na skutkový stav významný pro sociální status jednotlivce) bude aplikovat český právní řád, konkrétně zákon o nemocenském pojištění, či nikoliv. Na jedné straně se dá konstatovat, že jde z pohledu vnitrostátního práva o klasické normy upravující osobní a věcný rozsah působnosti zákona o nemocenském pojištění, v mezinárodním kontextu však jde svou podstatou o kolizní normy jednostranné.<sup>9</sup> Oproti kolizním normám dvoustranným, které jsou v současné praxi pravidlem a jejichž navázání v závislosti na zvoleném hraničním určovateli může odkazovat na libovolný právní řád, jenž je v aktuální kolizi, jednostranné kolizní normy vymezují oblast použití jediného, a to tuzemského právního řádu. Vzhledem k tomu, že navázání jednostranné kolizní normy spojuje její rozsah

<sup>9</sup> Blíže viz KUČERA, ZDENĚK. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2004. Str. 101 a násl.



s jediným, a to vlastním právním řádem, chybí jí hraniční určovatel (je zbytečný). Proto nebývá na první pohled patrné, že jde o kolizní normu. Přesto však, i když jednostranná kolizní norma vymezuje oblast použití jediného, a to tuzemského práva, plní i ona základní funkci kolizní normy, tj. provádí výběr mezi právními řády. Rozděluje totiž vztahy s cizím prvkem do dvou skupin: jednak do té, pro kterou se tuzemské právo použije, jednak do té, o kterou se tuzemské právo nezajímá a případně ji přenechává cizímu právnímu řádu.

57. Je-li tedy ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. jednostrannou kolizní normou (toto ustanovení sice nevymezuje oblast použití jediného tuzemského právního řádu, ale vymezuje oblast, o kterou se tuzemské právo nezajímá a přenechává jí cizímu právnímu řádu), pak je z aplikace na daný případ vyloučeno, neboť ke kolizním normám zvoleného právního řádu se nepřihlíží.

58. Lze tedy uzavřít, že mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení, vedeny principem jediného právního řádu, mají za cíl svými kolizními ustanoveními, která upravují použitelnost národních předpisů dopadajících na sociálně-právní status jednotlivce na vztahy s cizím prvkem, kolizní normy jednostranně vyloučit. Pokud by tak neučinily, popíraly by smysl vlastní existence, neboť z koexistence jednostranných norem by vyvstávalo nebezpečí, že jeden a týž skutkový stav bude podroben zároveň dvěma právními režimům, či naopak žádnému.

59. Podle názoru rozšířeného senátu proto ustanovení čl. 6 Česko-švýcarské smlouvy, které odkazovalo na použití předpisů o nemocenském pojištění České republiky a předpisů o sociálním zabezpečení České republiky, v případě zaměstnanců vykonávajících pracovní činnost na území České republiky, vylučovalo z použití ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2003. Nebyl-li tedy pan O. B. C. vyloučen z účasti na nemocenském pojištění podle § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., pak platí, že byl účasten nemocenského pojištění, a to podle § 2 odst. 1 písm. a) tohoto zákona jako zaměstnanec v pracovním poměru. Z takové účasti na nemocenském pojištění vyplývá povinnost zaměstnance platit pojistné podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 589/1992 Sb., stejně tak jako povinnost organizace platit pojistné podle § 3 odst. 1 písm. a) a b) téhož zákona s tím, že podle § 8 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. je organizace a malá organizace povinna odvádět i pojistné, které je povinen platit zaměstnanec.

60. Rozšířený senát dospívá k závěru, že pan O. B. C. byl účasten nemocenského pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění. Nelze však přehlédnout, že to bylo právě ustanovení § 5 písm. b) tohoto zákona (vynětí z pojištění), které způsobovalo interpretační problémy při posuzování právního postavení cizích státních příslušníků, s jejichž státy byla uzavřena mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení. Rozšířený senát se proto v dalším textu bude institutem vynětí z pojištění zabývat.

61. Tento institut nebyl poprvé použit v zákoně o nemocenském pojištění. Důvody vynětí z pojištění obsahoval např. zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., podle jehož ustanovení § 2 byli z pojistné povinnosti vyňati: „*zaměstnanci cizozemských podniků, které nemají v tuzemsku pevného závodu (provozovny, obchodní kanceláře, skladiště), dále zaměstnanci, kteří se toliko dočasně v tuzemsku zdržují, provádějící svého zaměstnavatele, jenž nemá v tuzemsku řádného bydliště*“ [bod 6]; „*zaměstnanci cizích zastupitelských úřadů v Československé republice zřízených, jakož i mezistátních komisí a osob požívajících v Československé republice práva exterritoriality, pokud jsou cizozemci*“ [bod 7].<sup>10</sup> Podle výkladu<sup>10</sup> k tomuto ustanovení byla důvodem vynětí skutečnost, že zaměstnanci uvedení v bodu 6 byli pravidelně pojištěni podle zákonů sídla svého podniku, popř. se zdržovali na území České republiky

<sup>10</sup> Blíže viz JINDŘICH, A. J., PODLIPSKÝ, J. *Pensijní pojištění soukromých zaměstnanců: Souborný popis a výklad*. Praha: Právnícké nakladatelství a nakladatelství V. Linhart, 1934. Str. 212.

pouze příležitostně, a navíc u zaměstnanců uvedených v bodu 7 bylo vynětí považováno za určitý druh výsad pro osoby, které požívaly práva exterritoriality. Vynětí posledně uvedených osob podmiňovala skutečnost, že tyto zaměstnanci nebyli československými státními příslušníky. Ve výkladu k tomuto ustanovení pak bylo dále zdůvodněno, že toto ustanovení je modifikováno ve styku s Rakouskem ustanovením čl. 3 Úmluvy o sociálním pojištění č. 78/1933 Sb. z. a n., a ve styku s Německem ustanovením čl. 2 Úmluvy o sociálním pojištění č. 209/1933 Sb. z. a n., v nichž jsou jednotlivé případy pojistných situací podrobně popsány. Obdobné důvody pro vynětí z pojištění obsahoval zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.

62. Zákon č. 54/1956 Sb. upravoval vynětí z pojištění v ustanovení § 5, které prošlo určitým vývojem. Do 31. 12. 1992, tedy v původním znění zákona, byli z pojištění vyňati podle písm. b) „*cizí státní příslušníci, kteří jsou činní v Československé republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit*“, a podle písm. c) „*zaměstnanci, kteří jsou činní v Československé republice pouze přechodně, a to pro zaměstnavatele, kteří nemají trvale v tuzemsku bydliště nebo závod*“. Zákonem č. 37/1993 Sb. bylo vynětí cizích státních příslušníků v ustanovení § 5 písm. c) zákona o nemocenském pojištění upraveno dále tak, že „*z pojištění podle tohoto zákona jsou vyňati zaměstnanci, kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky*“. V dané úpravě šlo o klasickou exempci netuzemských zaměstnanců zahraničních misí a dalších zaměstnanců, u nichž byl předpoklad, že jsou pojištěni podle zákonů sídla svého zaměstnavatele.

63. Zákonem č. 308/1993 Sb. bylo ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění doplněno tak, že „*z pojištění podle tohoto zákona jsou vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, nebo pro zaměstnavatele v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů*“. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 308/1993 Sb., motivem této úpravy byla skutečnost, že použití cizího práva při uzavření pracovního vztahu, které umožňuje § 16 zákona č. 97/1963 Sb., způsobovalo nejasnost, o jaký právní vztah se jedná a zda lze tento vztah podřadit pod instituty českého práva. Účast na nemocenském pojištění by zakládal, pokud jde o pracovní poměr, jen pracovní poměr uzavřený podle tuzemského práva, tj. podle zákoníku práce. Pracovní vztahy sjednané se zahraničními zaměstnavateli podle cizího práva u těchto osob nezakládaly nemocenské pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb.

64. Koncepti účasti cizinců na nemocenském pojištění zcela změnil zákon č. 424/2003 Sb., účinný od 1. 1. 2004, který zakotvil povinnou účast na nemocenském pojištění všech cizích státních příslušníků pracujících na území České republiky, jen s několika důvodnými exempcemi. Podle čl. IV bodu 1 tohoto zákona „*u pracovníka v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů (čl. III bod 4) se pro účely nemocenského pojištění považuje za vstup do zaměstnání 1. leden 2004, vstoupil-li do zaměstnání před tímto dnem a trvalo-li toto zaměstnání aspoň ještě v tento den. Pokud však zaměstnání tohoto pracovníka skončilo před 8. lednem 2004, účast tohoto pracovníka na nemocenském pojištění nevzniká. To však neplatí v případě, že nemocenské pojištění pracovníka v pracovním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů vzniklo na základě mezinárodní smlouvy již před 1. lednem 2004.*“ Zákonodárce tedy jasně vymezil skupinu cizích státních příslušníků, jejichž pojištění vzniklo na základě mezinárodních smluv před 1. 1. 2004.

65. Lze tedy konstatovat, že úprava exempcí (vynětí z pojištění) byla tradiční součástí úprav osobního rozsahu zákona o nemocenském pojištění ve všech obdobích jeho účinnosti. Jestliže byl vztah ustanovení upravujících exempci k mezinárodním smlouvám již ve 30. letech minulého století posuzován jako poměr modifikující osobní rozsah právní úpravy, není žádného důvodu po 70 a více letech aplikace koordinačních principů v oblasti sociálního zabezpečení měnit výkladový přístup ke vztahu mezinárodní smlouvy a zákona upravujícího osobní rozsah

pojištění. Koordinační princip účasti na pojištění v místě výkonu práce se tedy prosadí silou mezinárodního závazku vůči jakékoli vnitrostátní úpravě bránící jeho realizaci.

66. Rozšířený senát na podporu svých závěrů odkazuje i na judikaturu Evropského soudního dvora, který např. ve věci *Kuijpers* (č. 276/81 [1982] ECR 3027) a ve věci *Kits van Heijningen* (č. 2/89 [1990] ECR 1755) vyjádřil, že pokud vnitrostátní předpisy zakládají podmínky účasti na systému sociálního zabezpečení, nemohou mít tyto podmínky takový účinek, aby vyloučily z oblasti působnosti legislativy ty, kteří do ní spadají na základě nařízení Rady EHS č. 1408/71/EEC (pro oblast mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení lze toto pravidlo interpretovat tak, že vnitrostátní právo nemůže mít takový účinek, aby vyloučilo z účasti na pojištění osoby, na které se smlouva vztahuje). Tento závěr Evropský soudní dvůr přijal ve vztahu k čl. 13 citovaného nařízení („*Osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům tohoto státu.*“) za situace, kdy vnitrostátní právo vylučovalo z účasti na pojištění osoby, které neměly na území státu bydliště. Evropský soudní dvůr vyložil, že účinek nařízení musí nahradit podmínku bydliště podmínkou založenou na zaměstnání na území dotyčného členského státu. Pravidla určující příslušné právní předpisy mají výlučnou působnost, což znamená, že v každém okamžiku je dotčená osoba podřízena pouze jednomu právnímu řádu. Tato pravidla mají tzv. exkluzivní efekt, který se projevuje tak, že ačkoliv vnitrostátní kolizní normy vlastní právní systém vylučují, bude tento systém přesto aplikován díky pravidlům o příslušnosti právních předpisů. To platí zejména za situace, kdy vnitrostátní pravidlo má ve vztahu k migrujícímu zaměstnanci diskriminační povahu. To znamená, že pravidla vylučující z pojištění cizince s pracovními vztahy podle cizího práva musejí být vůči migrujícím zaměstnancům právně neúčinná. Nelze proto přijmout závěr, že by kolizní ustanovení koordinačních smluv odkazovala na jiná ustanovení (nebo přikazovala použití jiných ustanovení) rozhodného právního řádu, než která skutečně upravují v rovině hmotného práva sociálně-právní status jednotlivce. Neodkazují tedy zásadně na normy národních právních řádů, které se samy zabývají kolizní problematikou.

67. Rozšířený senát uzavírá, že ustanovení čl. 6 Smlouvy mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, které odkazovalo na použití předpisů o nemocenském pojištění České republiky, v případě občana Švýcarska, vykonávajícího pracovní činnost na území České republiky, vylučovalo z použití ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2003.

## VII.

### **Správní praxe zakládající legitimní očekávání v judikatuře Ústavního soudu**

68. V období od předložení věci rozšířenému senátu do jeho rozhodnutí došlo k tomu, že Ústavní soud rozhodl ve věcech týkajících se Česko-francouzské úmluvy, a to nálezy sp. zn. I. ÚS 605/06 ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 629/06 ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06 ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. III. ÚS 705/06 ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 2373/07 ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 613/06 ze dne 4. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 619/06 ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07 ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06 ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 568/06 ze dne 22. 6. 2009 a sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009.

69. Ústavní soud ve všech nálezech týkajících Česko-francouzské úmluvy (i v nálezech sp. zn. III. ÚS 619/06 ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07 ze dne 19. 3. 2009 a sp. zn. 591/06 ze dne 6. 5. 2009 s odkazem na nálezy I. ÚS 520/06) shledal zjevný rozpor mezi výkladem žalované a Městského soudu v Praze, že Česko-francouzská úmluva je součástí

právního řádu České republiky, a doslovným zněním čl. 10 Ústavy, účinným od 1. 6. 2002. V této souvislosti poukázal na svou judikaturu, podle níž mezinárodní smlouvy ratifikované před 1. 6. 2002 jsou součástí právního řádu jen tehdy, splňují-li jinak podmínky čl. 10 Ústavy (např. nález sp. zn. II. ÚS 405/02). Ústavní soud dále uvedl, že Nejvyšší správní soud sice odmítl závěr, že se Česko-francouzská úmluva od 1. 6. 2002 stala součástí právního řádu České republiky s ohledem na čl. 10 Ústavy, přesto postup správního orgánu legalizoval „způsobem libovolným a zcela nepředvídatelným“, když přímou aplikovatelnost pravidel obsažených v úmluvě dovodil za použití zákona č. 100/1932 Sb. z. a n. V nálezech sp. zn. III. ÚS 619/06, sp. zn. III. ÚS 2822/07 a sp. zn. I. ÚS 591/06 vyslovil, že „... *poté, co jako nesprávný odpadl argument použitím čl. 10 Ústavy v novém znění, však změna praxe orgánů správy sociálního zabezpečení nemohla být ničím jiným než svévolí, a nikoliv legitimní a principiální změnou výkladu práva*“.

70. Ústavní soud dále vyslovil názor, že přehodnocení interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. V každém případě platí, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury za nezměněných právních předpisů může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty.

71. Nálezy Ústavního soudu vyústily v závěr o tom, že na zaměstnance, kteří byli francouzští občané, neměli na území České republiky trvalý pobyt a byli na jejím území zaměstnáni na základě pracovní smlouvy uzavřené podle cizího práva, se aplikuje ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. a považují se až do 31. 12. 2003 za vyňaté z českého systému sociálního zabezpečení.

72. Vycházíme-li ze závěrů Ústavního soudu vyjádřených ve vztahu k Česko-francouzské úmluvě, vyvstává otázka, jak posuzovat správní praxi České správy sociálního zabezpečení ve vztahu k povinnosti platit pojistné na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti osob, jejichž právní vztahy byly upraveny mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, které podmínky čl. 10 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. splňovaly, konkrétně pak Česko-švýcarskou smlouvou o sociálním zabezpečení.

73. Nejvyšší správní soud se k otázce stability správní praxe a její vynutitelnosti před správními soudy vyslovil v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 605/2005, v rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86, a v rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1383/2007. V rozsudcích sp. zn. 2 Ans 1/2005 a sp. zn. 7 Afs 45/2007 se zabýval možnou aplikací interních předpisů v případech, kdy k postupu správních orgánů obecně závazné normy „mlčí“. Vyjádřil názor, že ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Vyslovil dále, že obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně do budoucna a z racionálních důvodů. V dispozici správního orgánu je tuto správní praxi změnit nebo nestanovit pravidla žádná, ovšem něco takového může platit jen do budoucna. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že interní instrukce má ve správním řízení a potažmo i ve správním soudnictví význam z toho důvodu, že adresáti povinností jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit. Podmínkou nicméně je, že jde o směrnici, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.

74. V rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 1/2005 je v souvislosti s principem vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila, poukazováno na to, že *tento princip je ve vyspělých právních systémech západní Evropy běžně uznáván (v Německu „Selbstbindung der Verwaltung“ viz k tomu v německé literatuře např. Eyermann: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 11. vydání, C. H. Beck, München 2000, str. 1010 - 1011, Peine: Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. vydání, C. F. Müller, Heidelberg 1998, zejména str. 35 - 36, Sachs: Grundgesetz, Kommentar, 1. vydání, C. H. Beck, München 1996, str. 207 - 208, komplexní pojednání viz Maunz-Dürig: Grundgesetz, Kommentar, svazek I., 8. vydání, komentář k čl. 3 Základního zákona, marg. č. 428 - 474). Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický (viz Eyermann, cit. dílo, str. 1011, Maunz-Dürig cit. dílo marg. č. 446-459). Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se prací zavedený postup správního orgánu dotýká.*

75. Ze shora uvedeného vyplývá, že argumentace v označených rozsudcích spojuje význam interních instrukcí s vytvořením ustálené správní praxe. V nyní posuzované věci jde o jinou situaci. Dne 13. 12. 2002 bylo pod č. j. 32-46933/02 vydáno stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí k provádění mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení v otázce účasti na nemocenském pojištění osob, krytých smlouvou a vykonávajících pracovní činnost v České republice na základě pracovního vztahu sjednaného podle cizích právních předpisů. Cílem stanoviska bylo sjednotit výklad na názoru, že osoby, které mají sjednaný pracovní vztah podle cizích právních předpisů a na které se vztahuje mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení, podle níž se na ně z důvodu výkonu pracovní činnosti v České republice vztahují české právní předpisy (pojistná povinnost), jsou účastny nemocenského pojištění v České republice. Ustanovení § 5 písm. b) zákona o nemocenském pojištění o vynětí cizích státních příslušníků, kteří nemají v České republice trvalý pobyt, činných pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, z účasti na nemocenském pojištění se při aplikaci těchto mezinárodních smluv nepoužije. Stejně tak se nepoužije ustanovení § 5 písm. c) uvedeného zákona, pokud jde o osoby, na které se vztahuje mezinárodní smlouva a které jsou činné pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky. Ve stanovisku bylo mimo jiné uvedeno, že jeho realizace bude důsledně vyžadována od 1. 1. 2003 a v případě souhlasné vůle zaměstnavatele i zaměstnance směřující k účasti zaměstnance na pojištění v českém systému za dobu před 1. 1. 2003 v souladu s příslušnou smlouvou, bude mu účast na pojištění umožněna za předpokladu zaplacení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za tuto dobu. Bylo poukázáno na to, že stanovisko je v souladu s výkladem mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení i právních předpisů Evropské unie – Nařízení Rady (EHS) 1408/71, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Část II: Určení příslušných právních předpisů, články 13 – 17a). Opírá se o mezinárodní judikaturu a především rozhodnutí Evropské soudní dvora. Cílem je vyloučit všechna omezující národní opatření, která by byla překážkou pohybu osob. Stanovisko bylo uveřejněno koncem roku 2002 na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí. Česká správa sociálního zabezpečení následně informovala o stanovisku okresní a jim na roveň postavené správy sociálního zabezpečení s pokynem, aby o stanovisku byli informováni příslušní zaměstnavatelé a zaměstnanci. O stanovisku byly též informovány partnerské rezorty státu, s nimiž Česká republika uzavřela dvoustranné mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení.

76. Kontrola provedená orgány sociálního zabezpečení u plátce pojistného v období měsíců dubna - června 2004 zjistila a vyčíslila nedoplatky pojistného z důvodu nezahrnutí příjmů cizích

státních příslušníků do vyměřovacího základu pro odvod pojistného, včetně penále, a to počínaje lednem 2003 do měsíce dubna 2004 včetně.

77. Předmětem úvah tedy bude postup České správy sociálního zabezpečení a posouzení otázky, zda tím, že pojistné na sociálním zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti do 31. 12. 2002 nevymáhala, mohla založit správní praxi, která byla způsobilá vyvolat v plátcích pojistného legitimní očekávání v pokračující výklad zákona č. 54/1956 Sb. v tom smyslu, že povinnost platit pojistné nelze od plátců vymáhat, a to do 31. 12. 2003, neboť účinností zákona č. 424/2003 Sb. od 1. 1. 2004 nejsou o postavení osob, jejichž právní vztahy jsou upraveny mezinárodní smlouvou o sociálním zabezpečení, pochybnosti.

78. Princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V citovaném ustanovení je uvedeno, že správní orgán dbá... i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní.

79. Z příslušné judikatury Ústavního soudu k této problematice lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, podle něhož „*Ústavní soud již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky*“. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, „*každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí*“.

80. V obdobném smyslu pojímá princip legitimního očekávání i britská právní doktrína<sup>11</sup>, podle níž klasickou situací, ve které dochází k aplikaci principů přirozeného práva, je případ, kdy je dotčeno nějaké právo, svoboda či zájem. Zásada dobré správy ovšem vyžaduje pozornost i v jiných situacích, kdy mohou dotčené osoby legitimně očekávat spravedlivý přístup k řešení jejich případů. Doktrína legitimního očekávání se vyvinula jak z konceptu rozumnosti (přiměřenosti), tak i z přirozeného práva. To, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání, je pak zcela evidentně otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní, vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností. Jasná (pochybnosti nevzbuzující) slova zákona samozřejmě předčí (překonají) jakékoliv očekávání, ať už vzniklo jakkoliv. Rovněž ohlášení relevantní změny praxe vylučuje veškeré očekávání založené na předchozích postupech. Obecně mohou být očekávání rozdělena do dvou skupin. Za prvé se jedná o očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Druhým případem legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Procedurální očekávání jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dodržován. Očekávání týkající se meritorního rozhodnutí jsou zpravidla chráněna

<sup>11</sup> Blíže viz WADE, H. W. R., FORSYTH, C. F. *Administrative Law*. New York: Oxford University Press Inc., 2000. Str. 494 - 500.

procesně např. tím, že je dotčené osobě rozšířena možnost vznášet námitky, než je její očekávání vyvráceno. Dotčené osoby tedy nemají nárok na příznivé rozhodnutí, ale musí být ochráněna jejich důvěra v to, že rozhodující orgán dostojí svým povinnostem.

81. S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.

82. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).

### VIII.

#### Další postup ve věci

83. Vzhledem k tomu, že předmětem posouzení rozšířeného senátu byla toliko dílčí právní otázka, která mohla být vyřešena samostatně, rozšířený senát podle ustanovení § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrátil věc šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu se závěry shora uvedenými a posoudí, zda shora nastíněné požadavky na legitimní změnu správní praxe byly v projednávané věci splněny, či nikoliv.

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

V Brně dne 21. července 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu