



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jarmily Hanušové a soudkyně JUDr. Dalily Marečkové a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobce **P. D.**, bytem , proti žalované **České správě sociálního zabezpečení, pracoviště Střední Čechy**, se sídlem Sokolovská 855/225, 190 00 Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 05. 2010, čj. 42091/010-9010/29.4.2010/1699/MK/95,

t a k t o :

I. Rozhodnutí žalované ze dne 18. 05. 2010, čj. 42091/010-9010/29.4.2010/1699/MK/95, se z r u š u j e a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná nevyhověla odvolání žalobce proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Mělník (dále jen „OSSZ“) ze dne 08. 04. 2010, čj. 42006/110-9010/4.1.2010-22/Hn-U-06-ZR, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení přeplatku na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“), který mu měl vzniknout za měsíce leden až červen 2007.

Žalobce svou žalobu založil primárně na námitkách nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť žalovaná nijak v rámci odůvodnění nereagovala na odvolací námitku, že žalobci nebylo v rozporu s ustanovením § 65 odst. 2 věty poslední zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) doručeno rozhodnutí o pokračování v řízení a ani o něm nebyl vyrozuměn, čímž měl být žalobce připraven o možnost uplatnit své argumenty proti rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 02. 2010, čj. 4 Ads 120/2009 – 88, publikováno na www.nssoud.cz, na jehož vydání bylo vázáno přerušování řízení v této věci. Obdobně měl žalovaný ignorovat odvolací námítky žalobce, kterými zpochybňoval správnost právního názoru NSS zastávaného v uvedeném rozsudku, s tím, že v odvolání nejsou uvedeny žádné konkrétní důvody, proč má být rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v rozporu se zákonem. Z obsahu napadeného rozhodnutí pak žalobce dovedl, že žalovaná zřejmě vycházela z názoru, že na základě ustanovení § 57 odst. 3 s. ř. je zmiňovaným rozsudkem NSS (vydaným v jiné věci) vázána jakožto rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce. Pokud by tomu tak mělo být a toto ustanovení umožňuje správnímu orgánu ignorovat odvolací námítky s rozsudkem polemizující, navrhuje žalobce, aby soud přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu věc s návrhem na zrušení § 57 odst. 3 s. ř., jelikož je jím zasahováno do práva žalobce na spravedlivý proces. Vedle námitek nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pak žalobce po věcné stránce také rozsáhle polemizuje (v podstatě shodně jako ve svém odvolání) se zmiňovaným rozsudkem NSS, který předurčil výsledek správního řízení o jeho žádosti.

Žalovaná navrhla žalobu zamítnout, neboť v rozsudku NSS řešená předběžná otázka je společná všem obdobným řízením o žádostech o vrácení přeplatku na pojistném. Žalovaná se proto považuje být právním názorem NSS vázána.

Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce dne 31. 12. 2009 odeslal na adresu OSSZ žádost o vrácení přeplatku ve výši 41.557,- Kč na pojistném, který mu měl vzniknout za měsíce leden až červen 2007 tím, že žalobce v daných měsících odvedl pojistné zaměstnavatele za zaměstnance malé organizace, ačkoliv v důsledku novelizace pracovněprávních předpisů v roce 2006 byla zpochybněna povinnost odvádět platby pojistného v první polovině roku 2007. Dne 08. 01. 2010 OSSZ přerušila řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) s. ř., neboť rozhodnutí závisí na vyřešení otázky legislativního nedostatku v určení vyměřovacího základu organizace a malé organizace pro odvod pojistného, k jejímuž řešení je příslušný NSS a u nějž již řízení bylo zahájeno. Odvolání žalobce proti usnesení o přerušování řízení bylo zamítnuto. Aniž by správní spis obsahoval záznam o pokračování v přerušování řízení nebo doklad o tom, že žalobce byl o pokračování v řízení vyrozuměn, vydala OSSZ rozhodnutí ve věci samé dne 08. 04. 2010, které bylo založeno na argumentaci obsažené v rozsudku NSS ze dne 25. 02. 2010, čj. 4 Ads 120/2009 – 88.

Proti rozhodnutí OSSZ se žalobce odvolal, přičemž napadl skutečnost, že nebyl řádně vyrozuměn o pokračování v řízení a dále také rozsáhle polemizoval s právními názory zastávanými NSS. Rozhodnutí zamítla žalovaná napadeným rozhodnutím, v němž pouze konstatovala v obecnosti soulad rozhodnutí OSSZ s právními předpisy a dále jen zopakovala, že OSSZ žádost zamítla, protože vycházela z řešení předběžné otázky v rozsudku NSS. V rekapitulaci odvolání žalovaná uvedla, že žalobce nijak nespécifikuje rozpor rozhodnutí OSSZ s právními předpisy.

Soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl ve shodě s žalobcem k závěru, že se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Z judikatury NSS (rozsudek ze dne 14.07.2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44) je zřejmé, že správní soud nemůže nedostatek právní argumentace správního orgánu nahrazovat vlastní argumentací. Není-li navíc správní soud schopen dostatečně argumentačně podložit sv. új závěr o tom, že napadené rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné, stává se nepřezkoumatelným i jeho vlastní rozhodnutí. Z povahy nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pak

nutně plyne, že jde o vadu, kterou se musí správní soud zabývat i bez návrhu, neboť správní rozhodnutí takové povahy nutně brání vlastnímu výkonu jeho přezkumné činnosti.

Žalovaná se skutečně odvolací námitkou, že žalobce byl neoznámením pokračování v řízení připraven o možnost řádně argumentovat proti právnímu názoru zaujatému NSS, vůbec nezabývala. Za takových okolností nemůže být správní soud prvním, kdo posoudí, zda taková vada postupu mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí OSSZ. Již jen tato žalobní námitka vede ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). Otázkou, zda k vadě skutečně došlo a zda tím byl žalobce připraven o možnost argumentovat v řízení před správním orgánem prvního stupně, se tedy bude žalovaný zabývat při novém projednání věci.

Obdobně musí soud přisvědčit žalobci i v tom směru, že žalovaná se věcně nezabývala, resp. fakticky odmítla zabývat i námitkami, jimiž zpochybňoval právní názor zaujatý NSS ve zmiňovaném rozsudku. Pokud snad žalovaná tvrdila, že odvolání žalobce neuvádělo, z jakých důvodů má být rozhodnutí OSSZ nezákonné, nemá pravdu. Rozhodnutí OSSZ v odůvodnění uvedlo, že vychází z právního názoru zaujatého NSS ve zmiňovaném rozsudku. Jestliže tedy žalobce proti tomuto právnímu názoru brojil, nutně tím též uváděl konkrétní důvody, v nichž spatřuje rozpor rozhodnutí OSSZ na něm založeného s právními předpisy.

Otázka, zda si žalovaná mohla v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí vystačit s pouhým odkazem na žalobcem zpochybňovaný judikát NSS, pak záleží na právním závěru, zda je žalovaná tímto judikátem beze zbytku vázána. Žalovaná se zřejmě domnívá, že v důsledku ustanovení § 57 odst. 3 s. ř. tímto rozhodnutím vázána byla a že tedy jakákoliv polemika žalobce s rozsudkem NSS nemohla výsledek řízení ovlivnit a tudíž nebylo namístě se jí zabývat.

Podle § 57 odst. 1 s. ř. jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán

a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo

b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo

c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

Podle § 57 odst. 2 s. ř. probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce postupuje správní orgán podle § 64 (tj. řízení usnesením přeruší).

Podle § 57 odst. 3 s. ř. rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán.

Podle § 57 odst. 4 s. ř. jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.

Z výše citovaných ustanovení s. ř. plyne, že žalovaná se mylí v otázce závaznosti právního názoru NSS. Ustanovení § 57 s. ř. rozlišuje otázky, k jejichž řešení správní orgán je příslušný a otázky, které do jeho pole působnosti nespádají. Předběžnou otázkou, která by byla důvodem přerušení řízení, může být pouze otázka, k jejímuž řízení není správní orgán příslušný, nebo otázka, k jejímuž řešení sice příslušný je, avšak nemůže o ní rozhodnout ve společném řízení. Pouze již vydaným rozhodnutím o otázce, kterou správní orgán není příslušný řešit, je správní orgán ve smyslu ustanovení § 57 odst. 3 s. ř. vázán (logicky je pak vázán i svým vlastním rozhodnutím v samostatně vedeném řízení podle odst. 4; srov. též § 73 odst. 2 s. ř. a § 76 odst. 3 s. ř. *a contrario*). Ostatní otázky si (nejde-li o otázky osobního stavu a otázku, zda a kdo spáchal delikt) správní orgán zpravidla vyřeší sám bez přerušení řízení.

V této věci otázkou, na jejíž vyřešení ze strany NSS se vyčkávalo, byla otázka, zda legislativní pochybení, v jehož důsledku zákon č. 582/1992 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném od 01. 01. 2007 do 30. 06. 2007 (dále jen „z. o. s. z.“) neobsahoval výslovné vymezení vyměřovacího základu pojistného organizace a malé organizace, mělo za následek nemožnost výběru pojistného za toto období. Taková otázka je však nepochybně otázkou výkladu právních předpisů upravujících pojistné a jeho výběr, což je hlavní součástí činnosti žalované, resp. OSSZ. Závěr, že orgány sociálního zabezpečení nejsou v rámci správního řízení ve věcech výběru pojistného příslušné k výkladu právních předpisů výběr pojistného upravujících, je zcela absurdní. Proto možnost přerušit řízení z tohoto důvodu byla vyloučena. Také právní závěr učiněný NSS v této souvislosti nemohl být orgány sociálního zabezpečení považován za rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 s. ř., a tudíž pro ně nemohl být ani podle tohoto ustanovení závazný.

Správní řízení by mohlo být v této souvislosti přerušeno jedině tehdy, jestliže by správní orgán dospěl k předběžnému závěru, že ustanovení zákona, jež má v dané věci aplikovat, je protiústavní, resp. ustanovení podzákoného předpisu je rozporné se zákonem, přičemž o této otázce by bylo vedeno řízení před orgánem příslušným k takovému závěru. Správní orgány totiž zpravidla ve své věci nemohou takové řízení iniciovat a nebudou zde ani jiné osoby, kterým by byly oprávněny podle § 57 odst. 1 písm. b) s. ř. zahájení takového řízení uložit s ohledem na principy dělby moci, popř. hierarchie státní správy. Orgány moci výkonné jsou přitom povinny se řídit veškerými účinnými právními předpisy s výjimkou případů přednostního použití mezinárodních smluv (čl. 10 Ústavy) a přímého účinku norem komunitárního práva.

Správní orgán by tak musel aplikovat i právní normu, kterou považuje v tomto směru za vadnou. Zároveň však z § 2 odst. 3 s. ř. plyne, že správní orgán šetří práva a oprávněné zájmy osob a podle § 6 odst. 2 s. ř. dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Proto lze akceptovat výklad, podle něž je vůči dotčeným osobám šetrnější přístup, kdy správní orgán přeruší řízení, jestliže již řízení, v němž bude zákonnost, resp. ústavnost právního předpisu závazně posouzena, probíhá, než pokud by správní orgán v rozporu se svým přesvědčením byl nucen vydávat rozhodnutí založené na právním předpise rozporném s nadřazenými právními normami, které bude muset být později se značnou pravděpodobností zrušeno.

Za řízení o předběžné otázce podle § 57 s. ř. tak mohlo být považováno řízení o kasační stížnosti před NSS pouze v případě, kdy by správní orgán vyčkával na rozsudek, který mu umožní neaplikovat nezákonný prováděcí předpis (v daném případě jím bylo nařízení vlády č. 39/2007 Sb., o způsobu určení vyměřovacího základu zaměstnavatele pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, které se snažilo legislativní lapsus napravit). Pouze v otázce nezákonnosti prováděcího předpisu (a tedy legalizace odmítnutí jej aplikovat ze strany správního orgánu) by pak bylo možno také uvažovat o jeho závaznosti ve smyslu § 57 odst. 3 s. ř. Žalovaná však v tomto případě považovala za závazný rozsudek NSS jako celek a ani se nejeví, že by smyslem přerušení

řízení bylo přesvědčení OSSZ o tom, že nařízení vlády je nezákonné. Ostatně ani námitky žalobce proti právnímu názoru NSS v této dílčí otázce nesměřují.

Ostatními částmi rozsudku NSS by mohla být žalovaná bezprostředně vázána prostřednictvím následného rozhodnutí krajského soudu pouze na základě § 78 odst. 5 s. ř. s., jestliže by bylo soudem rozhodováno přímo v dané konkrétní věci (nedojde-li v mezidobí ke změnám ve skutkovém stavu nebo v právní úpravě, k nimž by byl správní orgán povinen v novém správním řízení přihlížet). Rozsudek se však týkal pouze jiné věci, třebaže skutkově a právně obdobné.

V těchto případech argumentace správních soudů může působit pouze na základě své přesvědčivosti. S její existencí se nutně správní orgán musí vypořádat, nikoliv však v tom smyslu, že by se od ní nemohl odchýlit. Kromě případů změn skutkového stavu nebo právní úpravy, jež vedou k neaplikovatelnosti vyslovených právních závěrů na nyní řešenou věc, může správní orgán zaujmout též odlišný právní závěr i bez existence takových odlišností. Je však povinen v takovém případě pečlivě a přesvědčivě uvést racionální argumenty, proč považuje právní závěry obsažené v judikatuře za nesprávné. Tento postup může vést prostřednictvím postupů zakotvených v § 17 s. ř. s. i ke změně judikatury. Z ustanovení § 18 odst. 2 s. ř. s. dokonce možnost změny judikatury v důsledku odlišného právního názoru orgánů veřejné správy přímo vyplývá (aniž by snad zdejší soud chtěl k takovému postupu správní orgán pobízet). Možnost takového postupu je přitom mnohem více otevřena za situace, kdy právní názor obsažený v judikatuře není potvrzen další judikaturou nejvyšších soudů, popř. je napaden kasační nebo ústavní stížností, o níž dosud nebylo rozhodnuto (jako je tomu i v nynějším případě – věc je vedena pod sp. zn. I. ÚS 1904/2010).

Východiskem k odlišnému právnímu závěru přitom mohou být nejen myšlenky samotného správního orgánu, nýbrž i právní argumenty uplatněné účastníkem správního řízení. Jestliže proto právní závěr obsažený v judikatuře některý z účastníků řízení zpochybní, zejména učiní-li tak výslovně, nemůže správní orgán pouze odkázat na absolutní závaznost takového právního názoru (ta totiž neexistuje), nýbrž se musí pokusit ze své pozice s těmito argumenty vypořádat. Ačkoliv s nimi nesouhlasí, musí uvést, proč je argumentace nesprávná.

Jestliže v této věci žalovaná na argumenty žalobce neragovala, je napadené rozhodnutí i v této otázce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je třeba zopakovat, že správní soud nemůže nedostatek právní argumentace správního orgánu nahrazovat vlastní argumentací. Zasahoval by tím nepřipustně do pravomoci orgánů moci výkonné. Úlohou správních soudů ve správním soudnictví je teprve následný přezkum právních a skutkových závěrů učiněných k tomu příslušnými správními orgány. Není-li takových závěrů, není ani co přezkoumávat.

S ohledem na výklad ustanovení § 57 odst. 3 s. ř., který soud zaujal, není namístě přerušit řízení a předložit věc Ústavnímu soudu, jak požadoval žalobce. Jak totiž plyne z ustálené judikatury Ústavního soudu, ústavně konformní interpretace má přednost před derogačním zásahem. Navíc, jak shora soud dovodil, výklad zaujatý správním orgánem, který měl dle žalobce zasáhnout do jeho práva na spravedlivý proces, je zřetelně nesprávný a neodpovídá ani samotné textaci ustanovení § 57 s. ř.

Vzhledem k tomu, že žalobními námitkami směřujícími do právních závěrů NSS učiněných v rozsudku ze dne 25. 02. 2010, čj. 4 Ads 120/2009 – 88, se soud nemůže zabývat dříve, než tak učiní správní orgán, byly tímto vyčerpány přednesené žalobní body. Protože obě námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí byly oprávněné, nezbylo správnímu soudu než podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit žalované k dalšímu řízení. V tomto řízení bude žalovaná povinna se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s odvolacími argumenty uplatněnými žalobcem, a

to jak s procesní námitkou (neoznámení pokračování v řízení), tak i námitkami proti právnímu posouzení ve věci samé, založenému na zmíněném judikátu NSS.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení náleží, avšak podle obsahu spisu mu žádné náklady nevznikly. Proto soud žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 102 a násl. s. ř. s). Kasační stížnost se podává u Krajského soudu v Praze ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem. Jiné opravné prostředky nejsou přípustné.

V Praze dne 29. června 2011

JUDr. Jarmila Hanušová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Nešporová