



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **FASTRA s.r.o.**, IČ 44678118, se sídlem Libenice 30, zast. JUDr. Bc. Patrikem Matyáškem, Ph.D., advokátem, se sídlem Údolní 576/33, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 10. 2021, č. j. 42000/023213/21/010/IB, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, č. j. 54 Ad 14/2021-24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 10. 2021, č. j. 42000/023213/21/010/IB, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila platební výměr Okresní správy sociálního zabezpečení Kolín (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 8. 2021, č. j. 42004/064208/21/010/Kol. Platebním výměrem správní orgán I. stupně uložil žalobkyni podle § 4 až § 9 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 255/2020 Sb. (dále též „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“), povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) ve výši 661.976 Kč a podle § 20 téhož zákona zaplatit penále z dlužného pojistného ve výši 112.702 Kč, celkem tedy 774.678 Kč, neboť žalobkyně v červenci a srpnu roku 2020 nesplnila podmínku pro prominutí pojistného za kalendářní měsíc zakotvenou v § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 300/2020 Sb., o prominutí pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného některými zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými

opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o prominutí pojistného“).

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně správní žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č. j. 54 Ad 14/2021-24, jako nedůvodnou zamítl.

[3] Při posouzení věci vycházel krajský soud ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 2 Ads 116/2022-28, přičemž stěžovatelka v tehdy projednávané věci uplatnila obdobnou argumentaci jako v nynějším řízení. Krajský soud neshledal důvody odchytil se od závěrů Nejvyššího správního soudu, takže je duplikoval a konstatoval, že gramatický výklad § 2 odst. 1 zákona o prominutí pojistného je natolik srozumitelný, že nevyvolává nutnost jiného výkladu. Z uvedeného rozsudku podle krajského soudu rovněž vyplývá, že gramatický výklad předmětného ustanovení není v rozporu s jeho smyslem a účelem. Tento závěr podpořil krajský soud také výkladem historickým.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, jejíž důvod podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že teleologický výklad § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného je nadbytečný, a to pro rozpor znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem. Stěžovatelka se domnívá, že smyslem a účelem uvedené normy bylo udržet přibližnou mzdovou úroveň, jaká byla na začátku roku 2020, tedy před zavedením restrikcí v souvislosti s epidemií COVID-19. Zákonodárce daným opatřením sledoval, aby se zmírnily dopady státních restrikcí na zaměstnanost. Odměnu zaměstnanců stěžovatelky tvoří pevná složka v podobě mzdy a proměnlivá složka, kterou představují nenárokové odměny za kalendářní čtvrtletí. Stěžovatelka zastává názor, že pro zachování smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného není možné rozlišovat mezi zaměstnavateli na základě způsobu odměňování zaměstnanců, který používají. Domnívá se, že když nezkrátila žádnému ze svých zaměstnanců základní mzdu ani nenárokové složky mzdy, splnila objektivně podmínku § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného v intencích zákonodárce. Odměny vyplacené zaměstnancům za období tří měsíců musejí být alikvotně přiřazeny do měsíce, v němž k výkonu odměňované práce došlo.

[6] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[7] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaná ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační

pokračování

stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost byla podána z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje, že gramatický výklad § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného neodpovídá jeho smyslu a účelu, které spočívají v udržení přibližné mzdové úrovně ze začátku roku 2020, tedy ještě před zavedením státních restrikcí v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19. Proto na základě teleologického výkladu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného je podle stěžovatelky možné dospět k závěru, že nenárokové složky mzdy v podobě odměn vyplacených zaměstnancům za období delší jednoho měsíce je třeba pro účely prominutí pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti alikvotně rozdělit mezi jednotlivé měsíce daného období.

[10] Podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného, *nárok na prominutí pojistného za kalendářní měsíc má zaměstnavatel, jestliže úhrn vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za kalendářní měsíc činí aspoň 90 % úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za březen 2020.*

[11] Podle § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení platí, že *vyměřovacím základem zaměstnance pro pojistné na důchodové pojištění je úhrn příjmů, s výjimkou náhrad výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny a které mu zaměstnavatel zúčtoval v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá účast na nemocenském pojištění. Zúčtovaným příjmem se pro účely věty první rozumí plnění, které bylo v peněžní nebo nepeněžní formě nebo formou výhody poskytnuto zaměstnavatelem zaměstnanci nebo předáno v jeho prospěch, popřípadě připsáno k jeho dobru anebo spočívá v jiné formě plnění prováděné zaměstnavatelem za zaměstnance.*

[12] Podle § 5 odst. 2 zákona o prominutí pojistného je třeba postupovat podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení, není-li v zákoně o prominutí pojistného uvedeno jinak.

[13] Krajský soud při výkladu těchto zákonných ustanovení odkázal na rozsudek ze dne 24. 1. 2023, č. j. 2 Ads 116/2022-28, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval skutkově obdobnou věc a dovodil, že užití teleologického výkladu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného není namístě pro jeho jasnost i srozumitelnost. V tomto judikátu se dále uvádí, že *„výše předestřený jazykový výklad předpisu neodporuje ani jeho smyslu a účelu. Nabrazování jasného obsahu výslovně vyjádřených právních norem na základě účelu zákona totiž nesmí být prováděno svévolně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42, č. 2949/2014 Sb. NSS). ... smyslem zákona o prominutí pojistného byla podpora zaměstnavatelů, kdy primárním cílem byla především snaha udržet co největší zaměstnanost, která pak bude přispívat k obnovení ekonomického růstu, a maximálně omezit potřebu propouštění zaměstnanců. Nelze však tuto podporu, spočívající v ulehčení tíživé situace zaměstnavatelům v souvislosti s důsledky pandemie COVID-19, považovat za neomezenou*

či nepodmíněnou. Možnost čerpat takovýto bonus bylo možné pouze při splnění taxativně stanovených podmínek.“

[14]Tvrzení stěžovatelky, že smyslem předmětné úpravy bylo udržení přibližně stejné mzdové úrovně oproti období bezprostředně před vypuknutí epidemie onemocnění COVID-19 s cílem zmírnit dopady restriktivních opatření na zaměstnanost, Nejvyšší správní soud nikterak nerozporuje, nicméně i pro účely nyní posuzované věci je třeba vycházet z toho, že pro prominutí placení pojistného musí oprávněné subjekty splnit taxativně stanovené podmínky. Nelze přitom odhlédnout od jasně stanovené podmínky § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného vyžadující, aby úhrn vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za kalendářní měsíc, ve kterém má být placení pojistného prominuto, činil alespoň 90 % úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru právě za měsíc březen 2020. Za této situace by bylo možné připustit výklad stěžovatelky za předpokladu, že by zákonodárce předmětnou podmínku formuloval například tak, že „úhrn vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru činil alespoň 90 % průměru z úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za první čtvrtletí roku 2020.“ Pak by bylo možné nenárokové složky mzdy v podobně odměn poskytnuté za toto časové období pro účely zákona alikvotně rozdělit do jednotlivých měsíců, jak tvrdí stěžovatelka. To však není případ § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného, neboť zákonodárce vztáhl předmětný požadavek výslovně k březnu 2020, takže není možné odchýlit se od textu této právní normy. Neobstojí ani argument stěžovatelky, jímž se snaží podpořit svá tvrzení, že předkladatelé zákona k předmětnému ustanovení v důvodové zprávě uvedli, že „[t]ato podmínka sleduje udržení přibližné mzdové úrovně“. Naopak touto formulací předkladatelé zákona nedefinovali období, jehož mzdová úroveň měla být udržena, odlišně od textu normy. Je tedy zřejmé, že správní orgány byly nuceny posuzovat splnění podmínek, tedy udržení mzdové úrovně, výhradně v poměru k měsíci březnu 2020. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 116/2022-28, „[p]ro odvod pojistného jsou roční (v projednávané věci čtvrtletní - pozn. NSS) odměny součástí vyměřovacího základu zaměstnance jen v měsíci, do kterého byly zaúčtovány“.

[15]Na základě těchto úvah Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 5. 2024, č. j. 4 Ads 286/2023-31, uzavřel, že gramatický výklad § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného, jak jej vyložil krajský soud, neodporuje jeho smyslu a účelu, a proto kasační stížnost proti napadenému rozsudku zamítl.

[16]Ústavní soud však nálezem ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24, zrušil uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[17]V odůvodnění tohoto zrušujícího nálezu Ústavní soud nejprve odkázal na své předchozí nálezy ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 10. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/06, ze dne 9. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 426/09, ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24, a ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, jakož i na své stanovisko za dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96. Citovanou judikaturu shrnul tak, že soud se prostřednictvím teleologického výkladu nemůže odchýlit od textu zákona do té míry, že by popřel jednoznačně vyjádřenou vůli zákonodárce, neboť taková situace by

pokračování

představovala ústavně nepřipustnou libovůli a odporovala principu dělby moci. Současně však z této judikatury nelze dovodit, že by v případě jednoznačného znění zákona vůbec nebyl prostor pro jiné výkladové metody, jak dovozoval Nejvyšší správní soud. Dále Ústavní soud uvedl následující skutečnosti:

19. *Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že jazykový výklad vede k výsledku pro stěžovatelku nepříznivému s dopadem do jejího základního práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny). Zákon podmiňuje prominutí pojistného tím, že úhrn vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za kalendářní měsíc činí aspoň 90 % úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za březen 2020 [§ 2 odst. 1 písm. c)], přičemž stěžovatelka tuto podmínku nesplnila. Důvodem však nebylo, že by svým zaměstnancům v červenci a srpnu 2020 snížila mzdu o více než 10 % oproti březnu tohoto roku, ale že jim v březnu 2020 vyplácela kvartální (čtvrtletní) odměny, které úhrn vyměřovacích základů v tomto měsíci navýšily (o této skutečnosti nevyvstaly v řízení žádné pochybnosti), a současně že jim – podle tvrzení stěžovatelky – kvartální odměny za měsíce červenec a srpen (a září) vyplácela až se mzdou za září 2020. Přitom při vyplácení odměn spolu se mzdou za měsíc březen 2020 ještě nemohla předvídat, že by to mohlo mít negativní vliv na splnění podmínky podle zákona o prominutí pojistného, který v tu dobu ještě nebyl přijat (respektive nebyl ani navržen).*

20. *Stěžovatelka a účastníci řízení se nerozcházel ani ve vymezení smyslu a účelu zákona o prominutí pojistného, jímž byla motivace zaměstnavatelů, aby v komplikované době spojené s nástupem epidemie onemocnění COVID-19 nepropouštěli zaměstnance a nesnižovali jim mzdu, a zprostředkovaně potom udržení zaměstnanosti a ochrana zaměstnanců před propouštěním či snižováním mezd. Stěžovatelka přitom, jak již bylo uvedeno, svým zaměstnancům mzdu nesnížila.*

21. *Ústavní soud nemůže souhlasit se způsobem, jakým se smyslem a účelem zákona o prominutí pojistného pracoval Nejvyšší správní soud. Ten totiž přisvědčil stěžovatelce, že smyslem a účelem zákona o prominutí pojistného bylo udržení mzdové úrovně z období bezprostředně předcházejícího vypuknutí epidemie onemocnění COVID-19 a zmírnění dopadů restriktivních opatření na zaměstnanost, zároveň však zdůraznil, že pro prominutí pojistného musí oprávněné subjekty splnit taxativně stanovené podmínky, a uzavřel, že jazykový výklad zákona o prominutí pojistného neodporuje jeho smyslu a účelu. Tím však Nejvyšší správní soud smysl a účel zákona omezuje jeho textem (jazykovým výkladem) namísto toho, aby text zákona vykládal (také) prostřednictvím jeho smyslu a účelu, což nelze považovat za správný interpretační přístup. Lze si totiž představit situaci, kdy jsou podmínky v hypotéze právní normy formulovány tak, že z jejího dosahu vylučují situace, které odpovídají jejímu smyslu a účelu. V takových situacích však nelze dovodit, že text zákona jeho smyslu a účelu neodporuje, protože daná situace nenaplňuje podmínky stanovené textem zákona. To by byla zjevná a nežádoucí argumentace kruhem.*

22. *V obecné rovině sice lze souhlasit s Nejvyšším správním soudem, že soud se při výkladu právních předpisů musí vyvarovat svévole, z pohledu Nejvyššího správního soudu by však byla svévolí jakákoli jiná než doslovná interpretace jednoznačně formulovaného textu právní normy. Takové pojetí však zcela popírá možnost existence mezer v zákoně. Jak vyplývá z výše citované judikatury (nálezy sp. zn. III. ÚS 2264/13 a Pl. ÚS 23/24), svévolným by byl teprve*

výklad jdoucí proti jednoznačně vyjádřené vůli historického zákonodárce. Tu však Nejvyšší správní soud vůbec nezjišťoval.

23. Závěr Nejvyššího správního soudu, že v případě stěžovatelky není prostor pro teleologický výklad, respektive že tento výklad není v rozporu s výkladem jazykovým, je tedy odůvodněn způsobem, který vykazuje logické rozpory a neodpovídá konstantní judikatuře Ústavního soudu (příčemž Nejvyšší správní soud se ani nepokusil v rámci „soudního dialogu“ nabídnout konkurenční úvahy). Odůvodnění napadeného rozsudku proto nenaplnuje požadavky plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny.

24. Ústavní soud však nepovažuje za vhodné, aby nyní namísto Nejvyššího správního soudu podal konečný výklad zákona o prominutí pojistného pro stěžovatelčin případ. Vychází totiž ze své role garanta ústavnosti, který není součástí soustavy obecných soudů. K výkladu norem správního práva, jakož i ke sjednocování judikatury správních soudů, je povolán především Nejvyšší správní soud (například náleze ze dne 16. prosince 2020 sp. zn. I. ÚS 945/20, N 233/103 SbNU 372, bod 19, či usnesení ze dne 7. května 2024 sp. zn. IV. ÚS 1040/24, bod 5). V tomto kontextu považuje Ústavní soud za vhodné, aby se popsáním napětím mezi textem zákona o prominutí pojistného a jeho smyslem a účelem znovu Nejvyšší správní soud řádně zabýval.

25. Ústavní soud k tomu podotýká, že výše citovanou judikaturu nelze číst tak, že by měl teleologický výklad vždy převážet nad jazykovým, dostanou-li se do rozporu (taková situace by již mohla být tvorbou, nikoli dotvářením práva, a odporovat tak principu dělby moci). Stejně tak však nelze dovozovat, že by měl vždy převážet výklad jazykový, je-li znění zákona jednoznačné, jak dovozuje Nejvyšší správní soud. Pro posouzení případu bude třeba vedle teleologického výkladu užít i další interpretační metody, tedy zejména výklad systematický a historický, při nichž se uplatní i hodnotové a systémové argumenty, počítaje v to i případné dopady výkladu do systému sociálního zabezpečení.

26. I tato interpretace přísluší v první řadě Nejvyššímu správnímu soudu. Přitom neopomene vzít v úvahu ani konkrétní skutkové okolnosti případu; při výkladu referenčního vyměřovacího základu stěžovatelky (za měsíc březen 2020), přihlédně zejména ke skutkovým okolnostem, které ovlivnily jeho výši, oproti srovnávaným vyměřovacím základům, u nichž také zohlední ovlivňující skutkové okolnosti (jejich ovlivnění systémem pravidelných kvartálních odměn, viz výše bod 19), resp. ověří je a posoudí, jsou-li obdobné.

[18] Ústavní soud tedy v odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 1937/24 nevyločil, že znění § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného je natolik jednoznačně formulované, že ani v rámci jeho nejširšího možného jazykového významu nelze dospět k závěru o naplnění v něm obsažené podmínky pro prominutí pojistného za kalendářní měsíce červenec a srpen roku 2020 stěžovatelce. I přesto je však podle Ústavního soudu zapotřebí zvážit, zda s ohledem na smysl a účel zákona o prominutí pojistného v něm neexistuje nevědomá mezera, kvůli níž by v nyní projednávané věci byl dán prostor pro dotváření práva soudem při respektování metodologie právní argumentace, čímž se Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku nezabýval.

pokračování

[19] Při posouzení této otázky je zapotřebí v intencích zrušujícího nálezu Ústavního soudu nejprve zvážit, zda jasný jazykový význam vyjádřený v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného odpovídá jednoznačně vyjádřené vůli historického zákonodárce umožnit některým zaměstnavatelům při splnění dalších zákonných podmínek prominutí pojistného za kalendářní měsíce červen, červenec a srpen 2020 (srov. § 1 odst. 1 téhož zákona) výhradně v těch případech, kdy úhrn vyměřovacích základů jejich zaměstnanců v pracovním poměru za kalendářní měsíc činil alespoň 90 % úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru za březen 2020, nebo zda zákonodárce ve skutečnosti zamýšlel přiznat stejný nárok i zaměstnavatelům, kteří v rozhodném období nesnížili či jen mírně, maximálně o desetinu, snížili mzdy svým zaměstnancům oproti době, ve které ještě nedošlo k výraznému propadu tržeb způsobenému řadou omezujících opatření, k nimž muselo být přistoupeno v souvislosti se vznikem o rozšířením onemocnění COVID-19.

[20] Podle důvodové zprávy k ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného podmínka v něm uvedená „*sleduje udržení přibližné mzdové úrovně, tj. prominutí pojistného se bude týkat těch zaměstnavatelů, u nichž došlo jen k nízkému, tj. nejvýše 10ti procentnímu poklesu mezd. Tento pokles bude zjišťován prostřednictvím vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru stanovených podle zákona o pojistném; protože se v písmenech a) a b) přiblíží jen k zaměstnancům v pracovním poměru, bude se i v tomto ustanovení přibližet rovněž jen k vyměřovacím základům zaměstnanců v pracovním poměru; nebude přitom rozhodné, zda pracovní poměr bude trvat po celý kalendářní měsíc nebo jen po část měsíce.*“

[21] Záměrem zákonodárce tedy skutečně bylo motivovat zaměstnavatele k udržení zaměstnanosti a přibližně stejné výše mezd v komplikované době epidemie, o čemž v projednávané věci není žádného sporu. Nicméně za účelem porovnání mzdové úrovně zaměstnanců mezi měsíci červen, červenec a srpen 2020 a měsícem březen 2020 se má podle explicitně vyjádřené vůle zákonodárce vycházet z vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru stanovených podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení, do nichž se podle citovaného § 5 odst. 1 téhož zákona zahrnují všechna peněžitá i nepeněžitá plnění poskytnutá zaměstnavatelem v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá účast na nemocenském pojištění, tedy včetně nárokových i nenárokových složek mzdy. Takto projevený úmysl zákonodárce navíc zcela zřetelně navazuje na způsob stanovení vyměřovacího základu zaměstnavatele, jímž se rozumí částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců, jak vyplývá ze znění § 5a odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Jestliže tedy tento právní předpis pro účely výpočtu výše pojistného odváděného zaměstnavatelem vychází ze součtu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců, pak je naprosto zřejmé a logické, že zákonodárce bude pro účely zjišťování poklesu mezd jako jedné z podmínek pro prominutí této povinné platby rovněž vycházet z úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců stanovených podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení. V tomto směru představuje jedinou odlišnost přihlížení jen k vyměřovacím základům zaměstnanců v pracovním poměru, která je však dána tím, že podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o prominutí pojistného má nárok na prominutí pojistného za kalendářní měsíc jen zaměstnavatel, u něhož počet zaměstnanců v pracovním poměru, kteří jsou účastni nemocenského pojištění, v posledním dni kalendářního měsíce nepřesahuje 50 a současně činí alespoň 90 % počtu těchto zaměstnanců v posledním dni března 2020.

[22]Vzhledem k těmto zjištěním lze konstatovat, že ve vztahu k aplikované právní normě obsažené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného se snoubí jasný jazykový význam s průkazným úmyslem zákonodárce zjišťovat pokles mezd výhradě prostřednictvím vyměřovacích základů zaměstnanců v pracovním poměru stanovených podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Jedná se tak o počáteční vědomou mezeru v zákoně, pro kterou nelze právo soudem dotvářet, neboť by to bylo v rozporu s ústavní zásadou dělby státní moci. Jestliže totiž zákonodárce učinil vědomé rozhodnutí o naplnění účelu a smyslu zákona o prominutí pojistného, které spočívaly v motivaci určitých zaměstnavatelů zachovat úroveň mezd jejich zaměstnanců v pracovním poměru na přibližně stejné úrovni jako na konci března 2020, pouze za pomoci srovnání úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení, pak správní soud nemůže tuto jednoznačně formulovanou vůli historického zákonodárce měnit (srov. zmíněné nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24, a ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13). Proto ani není oprávněn za účelem posouzení udržení mzdové úrovně připustit jako možný například postup, při kterém by se kvartální odměny vyplacené zaměstnancům alikvotně přiřadily do tří měsíců, v nichž byla mimořádně ohodnocená práce vykonána, čehož se stěžovatelka v dané věci domáhá. Za této situace není zapotřebí zkoumat správnost tvrzení stěžovatelky, že při tomto způsobu zjišťování poklesu mezd by u ní za měsíce červenec a srpen 2020 nedošlo k poklesu mezd jejich zaměstnanců o více než 10 % oproti březnu 2020. I kdyby v takové situaci došlo, nemohl by ji správní soud z výše uvedených důvodů zohlednit. Jednalo se totiž o případ individuální spravedlnosti, který neumožňuje dotváření práva soudem, neboť z hlediska metodologie právní interpretace je možné přistupovat k aplikované právní normě jen jako k obecnému pravidlu chování.

[23]Navíc nelze konstatovat, že by právní úprava obsažená v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného byla zákonodárcem koncipovaná s vědomím teleologického rozporu s jeho záměrem motivovat zaměstnavatele k udržení zaměstnanosti a přibližně stejné mzdové úrovně oproti době před nástupem epidemie onemocnění COVID-19. Jestliže totiž zákonodárce za účelem zjištění poklesu mezd využil institut vyměřovacího základu zaměstnance, který je v systému sociálního zabezpečení běžný a osvědčený, pak se jedná o jeho vědomé, legitimní a očekávatelné rozhodnutí, které není v rozporu se smyslem a účelem zákona o prominutí pojistného. Naopak využitím jiného nestandardního a v praxi nevyužívaného způsobu zjištění výše plnění poskytnutých v souvislosti se zaměstnáním pro účely pojistného a jeho možného prominutí mohlo dojít k narušení plynulosti procesu prominutí této povinné platby a tím i ke ztížení naplnění záměru zákonodárce urychleně podpořit zaměstnavatele, na jejichž podnikatelskou činnost obzvláště tíživě dolehla opatření přijatá v pandemické době.

[24]Nejvyšší správní soud shrnuje, že ve vztahu k ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného neshledal nevědomou mezeru, kvůli níž by v nyní projednávané věci mohl v intencích kasační stížnosti dotvořit právní normu v něm obsaženou. Tuto aplikovanou právní úpravu navíc neshledává v teleologickém rozporu se záměrem zákonodárce, a tudíž ani za protiústavní.

[25]Lze tedy konstatovat, že krajský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[26]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu