



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

žalobce: **Oldřich Janda Consultancy, s.r.o.**, IČ: 04297636
sídlem Václavkova 1134/26, 615 00 Brno
zastoupený advokátem Ing. Jaromírem Škárrou
sídlem Milady Horákové 2047/23, 602 00 Brno

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
sídlem Křížová 1292/25, 225 08 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2024, č.j. 10000/6898935/24/351/NR,
sp. zn. 794/2024

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:
I. Vymezení věci

1. Žalobce nyní podanou žalobou brojí proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 19. 9. 2024, č.j. 10000/6898935/24/351/NR, sp. zn. 794/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Územní správy sociálního zabezpečení pro Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj a Zlínský kraj, Městská správa sociálního zabezpečení Brno (dále jen „ÚSSZ“), který vydal dne 18. 7. 2024 rozhodnutí (dále jen „platební výměr“) č. j. 7002/029241/24/410/SV/8014/150/1489/772, jímž rozhodl tak, že žalobce je povinen uhradit podle § 4 až § 9 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“), dlužné pojistné ve výši 14 711 Kč a penále ve výši 7 944 Kč, vypočtené k datu vydání platebního výměru podle § 20 téhož zákona ve znění platném a účinném pro účely stanovení jeho výše, celkem tedy 22 655 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

K porušení ustanovení o řízení před správním orgánem

3. K porušení ustanovení o řízení došlo již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně. Pro vydání platebního výměru nebyly splněny zákonné předpoklady. Nelze akceptovat, aby správní orgán vydal konečné rozhodnutí ve věci dříve, než rozhodne o opravných prostředcích. Ze strany správních orgánů došlo k porušení procesních práv žalobce. Vady řízení byly namítány již v odvolání a žalovaná tato porušení nenapravila.

K nesprávnému právnímu posouzení (vadnému právnímu hodnocení)

4. Žalovaná se nevypořádává s tvrzeními a argumentací žalobce. Zákonné podmínky pro prominutí pojistného (§ 2 a 3 zákona č. 300/2020 Sb., dále jen „o prominutí pojistného“) jsou aplikovatelné i na zaměstnavatele, pro něž vykonávají práci pouze jednatelé na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele. Podmínky jsou splněny za použití výkladu *e ratione legis*. Jednatel je jedinou ekonomicky aktivní osobou, je přihlášen k účasti na pojištění podle § 5 písm. a) bod 16 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „o nemocenském pojištění“) a je poplatníkem pojistného podle § 3 odst. 1 písm. b) bod 14. zákona o pojistném, stejně jako zaměstnanci. Mezi takovými jednateli a zaměstnanci v pracovním poměru není žádného rozdílu. Napadené rozhodnutí bylo přijato na základě nesprávné aplikace právního předpisu a žalovaná dospěla na základě vadného výkladu k nesprávnému právnímu posouzení věci.
5. Žalobce namítal absenci řádného právního hodnocení a nesprávné právní posouzení věci již ve správním řízení. Pokud zákon o pojistném považuje za zaměstnance i jednatele, není důvod pro jeho vyloučení z působnosti zákona o prominutí pojistného. Tento závěr je souladný se smyslem a účelem zákona. Pokud jednatel vykonává práci na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele, která zahrnuje i činnosti nesouvisející s výkonem funkce statutárního orgánu, pak je závěr o nemožnosti uplatnění nároku na snížení vyměřovacího základu neudržitelný. S tímto se žalovaná řádně nevypořádala. Stačilo by změnit povahu právního vztahu mezi společností a jednatel a zaměstnavatel by byl oprávněn těžit z výhod zákona o prominutí pojistného. Blízkost obou právních titulů pro výkon činnosti jednatele lze dovodit i z ustálené judikatury (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2018 sp. zn. 31 Cdo 4831/2017).

6. Napadené rozhodnutí neobsahuje validní právní hodnocení a posouzení věci. Odůvodnění stran výkladu právních předpisů je nedostatečné, zjednodušující, postrádající věcnost a právní i logické opodstatnění. Nesprávnost právního posouzení spočívá v nesprávné aplikaci § 2 a 3 zákona o prominutí pojistného. Správní orgány se nezabývaly smyslem a účelem, který byl tímto zákonem (§ 2 a § 3) sledován. Výsledný výklad právní normy má být v souladu s účelem interpretované právní normy (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2015 sp. zn. II.ÚS 533/15, rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 12. 2. 2020 č. j. 6 Ads 207/2019-31 a ze dne ze dne 16. 7. 2009 č. j. 1 As 31/2009-81).

III. Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Veškeré žalobní námitky byly již uplatněny v rámci odvolacího řízení a žalovaná se s nimi dostatečně vypořádala. ÚSSZ námitky řádně vyřídila. ÚSSZ pochybila. Nevyhotovila dodatek k protokolu o kontrole, ale vydala nový protokol s další možností uplatnění námitek. Bylo vysvětleno, proč pochybení nevedlo ke zrušení rozhodnutí.
8. Byť se jedná o zaměstnance ve smyslu zákona o pojistném na sociální zabezpečení a zákona o nemocenském pojištění, nejedná se o zaměstnance v pracovním poměru, tak jak je vymezeno v zákoně o prominutí pojistného. Pokud by se pracovní smlouva zcela kryla s výkonem funkce jednatele, jednalo by se o neplatný pracovní poměr.
9. Judikatura Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že jazykový výklad je jen prvotním východiskem interpretace právních předpisů. Právní úprava nedává možnost provádět jiný než jazykový výklad. Je formulována jasně a srozumitelně, je v souladu s jejím účelem a smyslem. V případě aplikace právního ustanovení je nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění.

IV. Replika

10. Žaloba zahrnuje námitky, které správní orgány nevypořádaly. Závěr žalobce podporuje i důvodová zpráva k zákonu o prominutí pojistného. Žalovaná se zásadami při výkladu právních předpisů neřídila. Právnímu názoru žalobce svědčí i nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24. Pokud měla být záměrem zákonodárce snaha pomoci v obtížné době (jak je zdůrazňováno v rozhodnutích Ústavního soudu, např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2039/24 ze dne 2. 10. 2024), pak není důvod vyloučit žalobce. Nejedná se o účelové jednání žalobce. Jeho postavení je shodné s postavením menšího zaměstnavatele.
11. ÚSSZ byla více než 3 roky (téměř 4 roky) nečinná. Skutečnost, pro kterou uložila povinnost doplatit pojistné a kterou zjistila při kontrole dne 13. 5. 2024, jí byla dobře známa. V právním státě by měla platit Ústavou České republiky stanovená pravidla pro výkon státní moci. Orgány státní správy mohou pouze to, co jim dovolí zákon a plnění zákonných povinností vymáhat bez zbytečného odkladu (§ 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen „správní řád“). Postup ÚSSZ nebyl souladný se zákonem. Správní orgány porušily zákonné povinnosti, ústavní normy, § 2 správního řádu, ale i další základní zásady své činnosti (§§ 3, 4 a 6 odst. 1 správního řádu).
12. Protokol o kontrole ze dne 10. 6. 2024 č. 1489/24/772, č. j. 47002/229463/24/410/SV/5002/1489/772, konstatoval nedostatky i u „Přehledu o výši pojistného za období červenec 2020,“ ačkoliv pojistné za toto období bylo žalobcem uhrazeno v nesnížené výši. Po upozornění žalobce ÚSSZ vydal dne 8. 7. 2024 opravný (nový) protokol

o kontrole pod shodným č. 1489/24/772 a č. j. 47002/229463/24/410/SV/5002/1489/772, v němž se již tato chyba nevyskytuje (kontrolované období červenec 2020 vypuštěno). Žalovaná nesprávnosti MSSZ Brno dále převzala i do svého vyjádření k žalobě ze dne 16. 4. 2025. Na různých úrovních správního řízení dochází k pouhému kopírování rozhodnutí, aniž by byly námitky věcně vypořádávány.

V. Vyjádření žalované k replice

13. Nálezem Ústavního soudu byla sice uznána důvodnost stížnosti a rozsudek NSS č. j. 4 Ads 289/2023-31, byl zrušen, nicméně následně NSS rozsudkem ze dne 24. 2. 2025 znovu zamítl kasační stížnost a konstatoval, že Krajský soud v Praze posoudil právní otázku správně. Úkolem ÚSSZ bylo v předmětných měsících pouze zkontrolovat splnění podmínky dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o prominutí pojistného. Nebylo reálné provádět u všech zaměstnavatelů okamžitou kontrolu. ÚSSZ mají povinnost v souladu s § 6 odst. 3 písm. o) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o nemocenském pojištění, kontrolovat plnění povinností zaměstnavatelů v sociálním zabezpečení. ÚSSZ postupovala ve smyslu § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu. Zaměstnavatelé byli dostatečně informováni o všech legislativních opatřeních. Skutečnost, že žalovaná dospěla ke shodnému závěru jako ÚSSZ neznamena, že by se nezabývala věcnou správností rozhodnutí a řízením předcházejícím jeho vydání.

VI. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud v Brně (dále jen „soud“) přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
15. Rozhodnou otázkou ve věci je, zda měla být žalobci prominuto pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle zákona o prominutí pojistného.
16. Podle § 4 zákona o pojistném se výše pojistného *stanoví procentní sazbou z vyměřovacího základu zjištěného za rozhodné období.*
17. Podle § 6 odst. 3 písm. o) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení *Územní správa sociálního zabezpečení kontrolují plnění povinností občanů a zaměstnavatelů v sociálním zabezpečení, plnění povinností plátců pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a plnění povinností stanovených při provádění sociálního zabezpečení poskytovatelům zdravotních služeb.*
18. Ze spisového materiálu soud zjistil, že ÚSSZ zahájila dne 13. 5. 2024 u zaměstnavatele (žalobce) plánovanou kontrolu plnění povinností v nemocenském pojištění, v důchodovém pojištění a při odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Na základě této kontroly ÚSSZ zjistila, že žalobce za kalendářní měsíce červenec 2020 a srpen 2020 uplatnil na předepsaném tiskopisu „*Přehled o výši pojistného*“ snížení vyměřovacího základu za zaměstnavatele dle zákona o prominutí pojistného. Žalobce ve smyslu § 4 zákona o prominutí pojistného jako snížený vyměřovací základ zaměstnavatele stanovený postupem podle ustanovení § 3 tohoto zákona uvedl v předmětných měsících roku 2020 nulový vyměřovací základ.

19. Snížený vyměřovací základ dle správních orgánů zaměstnavatel stanovil chybně, pokud nepostupoval v souladu s § 3 odst. 1 zákona o prominutí pojistného: *do vyměřovacího základu zaměstnavatele se nezahrnují vyměřovací základy zaměstnanců v pracovním poměru, jejichž pracovní poměr trvá v posledním dni kalendářního měsíce*. Kontrolou bylo zjištěno, že žalobce měl v uvedeném období pouze jednoho zaměstnance, pana O. J., nar. X, který byl přihlášen od 1. 1. 2016 v registru pojištěnců z titulu činnosti jednatele. Jednatel neměl nad rámec smlouvy o výkonu funkce uzavřenu žádnou pracovní smlouvu. Vyměřovací základ tohoto zaměstnance tudíž měl dle správních orgánů být zahrnut do vyměřovacího základu zaměstnavatele. Vyměřovací základ zaměstnavatele v měsíci červnu 2020 tak činil 14 318 Kč a v měsíci srpnu 2020 činil 45 000 Kč (odměna jednatele) a měsíční výše pojistného za zaměstnavatele tak činila v měsíci červnu 3 551 Kč a v měsíci srpnu 11 160 Kč (24,8 %).
20. Dle správních orgánů chybným vykázáním úhrnu vyměřovacích základů v období měsíce června 2020 a srpna 2020 vznikl za uvedené dva měsíce nedoplatek na pojistném v celkové výši 14 711 Kč. Nebylo-li pojistné zapláceno ve stanovené lhůtě anebo v nižší částce, než ve které mělo být zapláceno, je plátce povinen platit podle § 20 zákona o pojistném penále. Vypočtené penále z dlužného pojistného k datu vyhotovení napadeného platebního výměru, tj. ke dni 18. 7. 2024, činí 7 944 Kč. Celkem byla zaměstnavateli uložena povinnost uhradit částku 22 655 Kč.
21. Soud považuje za vhodné předeslat, že žalobní námitky se v mnohém neliší od námitek uplatněných žalobcem v odvolání. Jak Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, v žalobě je třeba odlišovat uplatněné žalobní námitky a jednotlivé dílčí argumenty na jejich podporu. Správní soud má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými žalobními námitkami, což ale neznamená, že musí nutně reagovat na každý dílčí argument či tvrzení žalobce (viz rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54). Odkáže-li soud v případě shody mezi svým názorem a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí na toto odůvodnění, jde o běžnou a možnou praxi, neboť není smyslem soudního přezkumu opakovat již dříve vyřčené (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

K námitkám stran porušení ustanovení o řízení před správním orgánem

22. Žalobce namítá, že došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem prvního stupně. Pro vydání platebního výměru nebyly splněny zákonné předpoklady. Toto porušení specifikoval v replice. Zde žalobce namítá, že ÚSSZ byla téměř 4 roky nečinná, přestože skutečnost, pro níž vydala platební výměr, ji byla dobře známa. Z neznámého popudu tak své stanovisko změnila.
23. Žalovaná k tomu ve svém vyjádření k replice uvedla, že úkolem ÚSSZ bylo pouze zkontrolovat v rámci odvodové povinnosti zaměstnavatele splnění podmínky uvedené v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o prominutí pojistného, tj. zda zaměstnavatel odvedl pojistné, které jsou povinni platit jeho zaměstnanci, a to ve stanovené lhůtě (do 20. dne následujícího kalendářního měsíce) a ve výši uvedené na přehledu o výši pojistného, a současně bylo nutné zkontrolovat řádné uplatnění prominutí pojistného, kdy nebylo možné uplatnit snížení vyměřovacího základu zpětně, po uplynutí lhůty pro podání přehledu podáním „opravného“ přehledu. V souvislosti s podáním přehledů však nebylo reálné provádět u všech zaměstnavatelů okamžitou kontrolu splnění ostatních podmínek daných zákonem. Povinnosti zaměstnavatelů jako plátců pojistného a při plnění úkolů v sociálním zabezpečení

kontroluje OSSZ v souladu se zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení následně.

24. Soud k tomuto uvádí, že ÚSSZ mají povinnost dle § 6 odst. 3 písm. o) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o nemocenském pojištění, kontrolovat plnění povinností zaměstnavatelů v sociálním zabezpečení, kdy předmětem kontroly u zaměstnavatele je zkoumání skutečného (aktuálního) stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, který je vymezen stanovením příslušných povinností v zákoně č. 187/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
25. Lze souhlasit s tvrzením žalované v jejím vyjádření k replice, že cílem kontroly je mj. zajistit odstranění zjištěných chyb a závad a poskytnout zaměstnavateli informace a vysvětlení ke zjištěným skutečnostem, jakož i zajistit plnění povinností ze strany zaměstnavatele v souladu s platnými právními předpisy. Není však povinností ÚSSZ průběžně sledovat plnění povinností zaměstnavatelů v oblasti sociálního zabezpečení, a to, zda si zaměstnavatelé uvedené povinnosti plní či neplní. Zda postupují v souladu s právními předpisy, je pak zjištěno až při pravidelně prováděných kontrolách, přičemž priority zařazení zaměstnavatele do plánu kontrol a následné provedení kontroly je plně v kompetenci kontrolující osoby, tj. ÚSSZ. Plánování, organizování a samotné provádění kontrol je realizováno s cílem co největší výsledné efektivity, důsledného odhalování nedostatků při ověřování rozhodných skutečností s preventivním působením a při dodržení zásady hospodárnosti.
26. Jak příhodně žalovaná uvedla, lze připustit, že období pandemie bylo mimořádné, kdy byla kontrolní činnost omezena. Zaměstnavatelé však měli možnost v případě potřeby konzultovat s pracovníky ÚSSZ případné nejasnosti. Tito také byli dostatečně informováni o všech legislativních opatřeních, které se týkaly podpory zaměstnavatelů, a nelze tudíž dávat k tíži ÚSSZ, že pochybení zaměstnavatele zjistila s časovým odstupem až v rámci prováděné kontroly.
27. S postupem ÚSSZ a názorem žalované se tak soud plně ztotožňuje. Není v kompetenci správních orgánů neustále (průběžně) kontrolovat všechny povinnosti zaměstnavatelů. Nelze tak přisvědčit tvrzení žalobce, že ÚSSZ měla konat bez zbytečného odkladu (dle žalobce v roce 2020). Správní orgány tak činily, avšak správně až při zjištěních při prováděné kontrole.
28. Lze tak konstatovat, že si správní orgány plnily své zákonné povinnosti a postupovaly podle zákona. Soud nespatřuje v postupu ÚSSZ rozpor s § 2, 3, 4 a 6 odst. 1 správního řádu, jak žalobce namítá. Rovněž soud neshledal rozpor s Ústavou ČR. Nelze tak shledat napadené rozhodnutí nezákonným a to, že by došlo k porušení ustanovení o řízení před ÚSSZ.
29. Žalobce namítá, že nelze akceptovat, aby správní orgán vydal konečné rozhodnutí ve věci dříve, než rozhodne o opravných prostředcích. Žalovaná k tomuto ve svém rozhodnutí uvedla a ze spisového materiálu je zřejmé, že dne 10. 6. 2024 vyhotovila ÚSSZ protokol o kontrole č. 1489/24/772, proti němuž žalobce vznesl námitky. Dne 10. 7. 2024 bylo žalobci doručeno Vyřízení námitek, kdy námitky žalobce byly shledány částečně důvodnými – došlo ke zřejmé nesprávnosti v textu. V bodě 3. protokolu byl chybně uveden i měsíc červenec 2020. K této písařské chybě, která neměla vliv na kontrolní zjištění, došlo z důvodu, že žalobce uplatňoval nárok na prominutí pojistného i v měsíci červenci 2020, nicméně v tomto měsíci nebyly splněny podmínky dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o prominutí pojistného. Ostatním námitkám, týkajícím se věcného posouzení splnění nároku na

prominutí pojistného, ÚSSZ nevyhověla a jako nedůvodné je zamítla. Námitky tak byly ze strany ÚSSZ řádně vyřízeny včetně náležitého odůvodnění. ÚSSZ však místo dodatku k protokolu o kontrole vystavila dne 8. 7. 2024 nový protokol se stejným číselným označením (1489/24/772), který se od původního protokolu o kontrole ze dne 10. 6. 2024 lišil pouze datem vyhotovení. Žalobce ve smyslu poučení uvedeného v tomto protokolu ve stanovené lhůtě podal opět totožné námitky proti kontrolním zjištěním, které však správní orgán vyhodnotil jako jeho vyjádření na zahájené správní řízení ve věci vystavení platebního výměru. ÚSSZ vystavila dne 18. 7. 2024 platební výměr a námitky jako nedůvodné zamítla až dne 7. 8. 2024, tudíž později než byl vydán předmětný platební výměr.

30. Žalovaná konstatovala, že ÚSSZ v průběhu kontroly nepostupovala v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), pokud nevypracovala dodatek k protokolu o kontrole, ale vyhotovila nový protokol o kontrole, což bylo zcela jistě zavádějící. Lze se ztotožnit s názorem žalované, že pokud správní orgán na základě podaných námitek ze dne 24. 6. 2024 neshledal důvod k došetření věci, měl v případě oprav zjištěných nesprávností postupovat podle § 21 odst. 1 kontrolního řádu – vydat dodatek k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se doručí kontrolované osobě. Původní protokol o kontrole se nijak nepřepisuje ani nenahrazuje. Dodatek se stává nezbytnou součástí kontrolního spisu a nelze proti němu uplatnit námitky (to lze pouze v případě dodatku vyhotoveného na základě došetření věci podle § 21 odst. 2 a 3 kontrolního řádu). Chybným postupem tak v rozporu s kontrolním řádem ÚSSZ umožnila žalobci opakovaně namítat stejné skutečnosti.
31. Žalovaná odkázala na § 14 odst. 3 kontrolního řádu, kdy je žádoucí, aby na kontrolu navázalo správní řízení, kterým se ukládá povinnost. Vyřizování námitek nadřízeným kontrolujícími již nemusí být shledáno jako věcně opodstatněné, efektivní ani ekonomické. Ve správním řízení by totiž účastník řízení uplatňoval námitky vůči kontrolnímu zjištění učiněnému v rámci kontroly i skutku vytýkanému v rámci vedeného správního řízení duplicitně. ÚSSZ se ve správním řízení zabývala námitkami podanými proti protokolu o kontrole v platebním výměru.
32. Soud k uvedenému konstatuje, že se plně ztotožnil s názorem žalované. Byť postup ÚSSZ nebyl procesně zcela správný, skutečnost, že ÚSSZ nevydala opravný protokol jako dodatek, ale jako nový protokol, nemůže způsobit nezákonnost správního řízení a napadeného rozhodnutí. Důvodně namítaná procesní vada může vést ke zrušení správního rozhodnutí pouze pokud mohla mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51). Není důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy by správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné rozhodnutí, jak vyplývá z platebního výměru (ÚSSZ v platebním výměru uvedla, argumentace žalobce byla obdobná a ÚSSZ neshledala nové skutečnosti mající vliv na kontrolní zjištění). Rovněž žalovaná se touto skutečností zabývala ve svém rozhodnutí. K tomu považuje soud za vhodné připomenout, že řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. To znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. (viz rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47).
33. Procesní práva žalobce tak nebyla porušena způsobem, který by způsobil nezákonnost platebního výměru a napadeného rozhodnutí, neboť v rámci prvního protokolu mohl a také

řádně podal námitky, které byly vypořádány, přičemž mohl uplatnit své námitky posléze v odvolání, což učinil.

K námitkám stran nesprávného právního posouzení (vadného právnímu hodnocení)

34. Zákonné podmínky pro prominutí pojistného jsou dle žalobce aplikovatelné i na zaměstnavatele, pro něž vykonávají práci (realizují její podnikatelskou/hospodářskou činnost) pouze jednatelé na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele. Jednatel je jedinou ekonomicky aktivní osobou, a ten je přihlášen k účasti na nemocenském pojištění a je poplatníkem pojistného, stejně jako zaměstnanci. Mezi jednatelem a zaměstnanci v pracovním poměru není žádného rozdílu.
35. Žalovaná a ÚSSZ se s názorem žalobce neztotožnily. Žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, že zaměstnavatel nerozporuje skutečnost, že pan J. vykonává činnost jednatele na základě Smlouvy o výkonu funkce, nerozporuje ani jeho účast na pojištění z tohoto titulu a zároveň si je vědom skutečnosti, že se nejedná o zaměstnance v pracovním poměru. Termín „zaměstnanec“ je pak dle žalované nutné vykládat v dikci zákoníku práce, který přesně stanoví, kdo se za zaměstnance považuje, nikoli pomocí analogie, jak uvádí žalobce. Podle § 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, je zaměstnanec *fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu*. Závislou prací se rozumí základní pracovněprávní vztah, případně vztahy založené dohodou o pracích konaných mimo pracovní poměr.
36. Dle správních orgánů pak mezi tyto vztahy není možné zařadit smlouvu o výkonu funkce jednatele uzavíranou podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. S tímto názorem se krajský soud ztotožnil. Žalobce nelze považovat za zaměstnavatele se zaměstnanci dle zákona o prominutí pojistného, neboť nejde o pracovněprávní smlouvu. Soud neshledal tak námitku žalobce o nezákonnosti napadeného rozhodnutí důvodnou. Mezi zaměstnanci v pracovním poměru a jednatelem na základě Smlouvy o výkonu funkce je stran zákona o prominutí pojistného rozdíl.
37. Žalobce namítá, že pokud zákon o pojistném považuje za zaměstnance i jednatele, není důvod pro vyloučení jednatele z působnosti zákona o prominutí pojistného. Tento závěr je souladný se smyslem a účelem mimořádného opatření přijatého v podobě zákona o prominutí pojistného. Pokud jednatel vykonává práci na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele, která zahrnuje i činnosti nesouvisející s výkonem funkce statutárního orgánu, je závěr o nemožnosti uplatnění nároku na snížení vyměřovacího základu neudržitelný. S touto argumentací se žalovaná se řádně nevypořádala.
38. S touto námitkou se soud neztotožnil. Žalovaná dostatečně odůvodnila, proč žalobce nelze považovat za zaměstnavatele dle zákona o prominutí pojistného. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že zákon o pojistném (v § 3 odst. 1 písm. b) bod 14), i zákon o nemocenském pojištění (v § 5 písm. a) bod 16), označuje jednatele za zaměstnance. Jelikož jsou tyto osoby zařazeny do stejné kategorie jako zaměstnanci, kteří jsou v pracovněprávním vztahu se společnostmi, zachází se s nimi z hlediska sociálního pojištění stejně. To neplatí pro osoby samostatně výdělečně činné, pro které zákon stanoví zvláštní pravidla. Oba zákony sice označují jednatele za zaměstnance, ale výslovně pro své potřeby, v jiných právních předpisech pak existují odchylky. Pokud jednatel vykonává práci na základě smlouvy o výkonu funkce, jedná se o obchodněprávní vztah, nikoli o zaměstnání podle zákoníku práce.

39. Žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, dle něhož lze i smlouvu o výkonu funkce podříditi režimu zákoníku práce, avšak s výjimkou kogentních ustanovení ZOK. K tomuto rozsudku se vyjádřila již žalovaná v napadeném rozhodnutí. Správně podotkla, že z daného rozsudku jasně vyplývá, že výkon funkce člena statutárního orgánu není závislou prací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, ani tehdy, „podřídí-li“ se zákoníku práce. Člena statutárního orgánu nelze považovat (v rozsahu činností spadajících do působnosti statutárního orgánu) za zaměstnance (§ 6 zákoníku práce) a obchodní korporaci za zaměstnavatele (§ 7 zákoníku práce). Soud se s tímto názorem ztotožňuje. Smlouva o výkonu funkce tak nespadá pod zákoník práce v tom smyslu, že by jednatel byl považován za zaměstnance ve smyslu zákona o prominutí pojistného. Soud se rovněž neztotožnil s tím, že by v napadeném rozhodnutí absentovalo validní právní hodnocení a posouzení věci. Odůvodnění žalované soud neshledal nedostatečným, zjednodušujícím, postrádajícím věcnost a právní i logické opodstatnění, jak žalobce tvrdí.
40. Nesprávnost právního posouzení věci dle žalobce spočívá v nesprávné aplikaci § 2 a 3 zákona o prominutí pojistného, zužující jejich použití výlučně na zaměstnance v pracovním poměru, kteří jsou účastní nemocenského pojištění. Jak již soud uvedl, správní orgány předmětná ustanovení aplikovaly správně – tyto se nevztahují na jednatele, jenž má uzavřenu smlouvu o výkonu funkce.
41. Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o prominutí pojistného se do vyměřovacího základu zaměstnavatele nezahrnují vyměřovací základy zaměstnanců v pracovním poměru, jejichž pracovní poměr trvá v posledním dni kalendářního měsíce. Žalovaná uvedla, že zákonná úprava, která zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob (zde zaměstnance v pracovněprávním vztahu) oproti jiným (členům statutárních orgánů), nemůže být bez dalšího označena za porušení principu rovnosti, pokud zákonodárce takové preferenční zacházení v zákoně zakotvil. Byť se tedy v daném případě jedná o zaměstnance ve smyslu zákona o pojistném a zákona o nemocenském pojištění, nejedná se o zaměstnance v pracovním poměru, tak jak je vymezeno v zákoně o prominutí pojistného.
42. Žalovaná k naznačené formální změně právního vztahu mezi společností a jednatelem, která by vedla ke splnění zákonných podmínek, příhodně uvedla, že pokud by se pracovní smlouva zcela kryla s výkonem funkce jednatele (jak žalobce tvrdí, že by stačilo změnit povahu právního vztahu mezi společností a jednatelem a pak by byl oprávněn těžit z výhod zákona o prominutí pojistného), jednalo by se o neplatný pracovní poměr. Dle stanoviska Ministerstva spravedlnosti ČR z července roku 2014 je nepřípustné, aby jediný jednatel spol. s r. o. uzavřel sám se sebou pracovní smlouvu na jinou činnost, než je činnost jednatele. S tímto hodnocením žalované se zdejší soud zcela ztotožnil. Soud se naopak neztotožnil s námitkou žalobce, že by se správní orgány nezabývaly smyslem a účelem, který byl zákonem o prominutí sledován. Žalovaná ve svém rozhodnutí dostatečně zdůvodnila, proč žalobce nelze považovat za zaměstnavatele ve smyslu zákona o prominutí pojistného.
43. Jazykový výklad dle žalobce představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Výsledný výklad právní normy má být v souladu s účelem interpretované právní normy. K tomuto odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2015 sp. zn. II.ÚS 533/15 a rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2020 č. j. 6 Ads 207/2019-31 a ze dne ze dne 16. 7. 2009 č. j. 1 As 31/2009-81.

44. Soud se ztotožňuje s tím, že výsledný výklad právní normy má být v souladu s účelem interpretované právní normy. Ovšem v nynější situaci soud shledal správný výklad provedený správními orgány. Jazykový výklad je jen prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy (viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V náleží ze dne 11. 9. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 23/24 (část VI.2) Ústavní soud upozornil, že s ohledem na dělbu moci ve státě nejsou výkladové možnosti soudu neomezené. Soudy mohou právo vykládat a dotvářet, nikoli je měnit. Smysl a účel zákona nelze omezovat jeho textem (jazykovým výkladem). Text zákona je naopak třeba vykládat (také) prostřednictvím jeho smyslu a účelu (viz náleží Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/2024).
45. Pokud žalobce odkazuje na rozsudky stran nedostatečnosti jazykového výkladu, soud k tomuto odkazuje na rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 6 Ads 216/2023-34, dle kterého *“[P]otřeba aplikace dalších výkladových metod a extenzivní interpretace vyvstává tehdy, jestliže je jazykové znění právní normy nejasné, nelogické či neodpovídá systematické právní úpravě, zejména dostává-li se do potenciální kolize s právními normami vyšší právní síly či obecnými právními principy. Jak připomněl Ústavní soud v nedávném náleží ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24, zjištění obsahu právních norem předchází proces interpretace, při kterém se kromě textu zákonných ustanovení hledí k jejich účelu, historii jejich vzniku, systematickým souvislostem právního řádu a dalším požadavkům plynoucím z ústavního pořádku. Obsahový význam aktu demokraticky zvoleného zákonodárce ale nemůže být interpretací zcela překreslen. Možnosti interpretace nejsou neomezené, jinak by systém dělby moci, v němž moci zákonodárné náleží zákony tvořit, zatímco úkolem obecných soudů je zákony interpretovat a aplikovat, ztratila svůj smysl. Demokratický charakter státu vyžaduje, aby jasně vyjádřená a míněná vůle zákonodárce našla svůj odraz v aplikaci práva, nenastane-li podstatná změna relevantních poměrů.“*
46. Zákon o prominutí je formulován jasně a srozumitelně a je v souladu s jeho účelem a smyslem. V případě aplikace právního ustanovení je nutno vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad *e ratione legis* před výkladem jazykovým (srov. Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, Pl.ÚS-st. 1/96). O takový případ se však v nynější věci nejedná. Jazykový výklad je zde dostačující, společně se zhodnocením účelu a smyslu zákona. Na rozdíl od zákona o pojistném a zákona o nemocenském pojištění totiž zákon o prominutí pojistného jasně hovoří o zaměstnancích v pracovním poměru a nikde nestanovuje, že se vztahuje na společníky a jednatele společnosti s ručením omezeným. Zákon přitom nevytváří prostor pro pochybnosti ani výjimky, které by umožňovaly zahrnout jiné formy pracovního vztahu. Skutečnost, že správní orgány provedly toliko výklad jazykový, zde není v rozporu s žalobcem uváděnými rozsudky a nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Námitka žalobce není důvodná.
47. Soud tak neshledal, že by závěr správních orgánů byl přijat na základě nesprávné (vadné) aplikace právního předpisu a že by žalovaná dospěla k nesprávnému právnímu výkladu na základě vadného výkladu.
48. V replice žalobce uvádí svůj názor, že jeho tvrzení podporuje důvodová zpráva k zákonu o prominutí pojistného. V této je uvedeno následující: *„Prominutí pojistného se bude týkat menších zaměstnavatelů, tj. zaměstnavatelů s počtem zaměstnanců v pracovním poměru*

*nepřesahujícím 50 zaměstnanců v pracovním poměru, na které situace související s výskytem koronaviru dolehla zvláště tíživě a kteří se s hospodářskými následky vyrovnávají obtížněji. V podmínkách pro nárok na prominutí pojistného se preferuje zaměstnání v pracovním poměru jako prioritního pracovní právního vztahu (srov. § 74 odst. 1 zákoníku práce) a v současné situaci je záměrem zajistit stabilitu zaměstnání především u zaměstnanců v pracovním poměru.“ (pozn. důraz přidán krajským soudem). Zdejší soud se však s názorem žalobce neztotožňuje. Sama důvodová zpráva totiž odkazuje na ustanovení § 74 zákoníku práce, který v odst. 1 stanoví: *Zaměstnavatel má zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru.* V odst. 2 poté uvádí: *Při výkonu práce na základě dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti (...).* Z uvedeného vyplývá, že ona „preference“ zaměstnanců v pracovním poměru je uvedena vůči dohodám o provedení práce a dohodám o pracovní činnosti, nikoli k výkonu funkce jednatele. Tuto námitku tak soud shledal nedůvodnou.*

49. V replice žalobce odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24, v němž tento vytknul Nejvyššímu správnímu soudu, že smysl a účel zákona o prominutí pojistného omezil jeho textem (jazykovým výkladem) namísto toho, aby text zákona vykládal (také) prostřednictvím jeho smyslu a účelu, což nelze považovat za správný interpretační přístup a v němž uvedl: *„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.“*
50. Žalovaná ve svém vyjádření k replice příhodně uvedla, že zmíněným nálezem Ústavního soudu byla sice uznána důvodnost stížnosti a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2024, č. j. 4 Ads 289/2023-31, byl zrušen, nicméně NSS následně rozsudkem ze dne 24. 2. 2025 znovu zamítl kasační stížnost, kdy mj. konstatoval, že Krajský soud v Praze posoudil příslušnou právní otázku správně. V tomto řízení byla spornou otázkou splnění podmínky dané § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného. Z uvedeného rozsudku vyplývá, že gramatický výklad § 2 odst. 1 zákona o prominutí pojistného není v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. c) zákona o prominutí pojistného neshledal nevědomou mezeru, kvůli níž by mohl v intencích kasační stížnosti dotvořit právní normu v něm obsaženou. Tuto aplikovanou právní úpravu navíc neshledal v teleologickém rozporu se záměrem zákonodárce, a tudíž ani za protiústavní. S ohledem na výše uvedené shledala žalovaná tuto námitku jako irelevantní a soud se s tímto názorem ztotožňuje. Ani tento rozsudek tak neodporuje závěrům správních orgánů. Jak již krajský soud uvedl, výklad provedený správními orgány považuje za správný a dostatečný.
51. Žalobce dále v replice namítá, že dochází ke kopírování rozhodnutí správních orgánů, aniž by byly námitky vypořádávány, tzn. že správní orgány vyšších stupňů přebírají obsahy rozhodnutí orgánů nižších stupňů bez jejich věcného přezkumu. Takovou situaci krajský soud v nynější věci neshledal. Žalovaná se řádně vyjádřila k námitkám žalobce v odvolání. Pokud dospěla ke shodnému závěru, nelze považovat za pouhé kopírování. Jelikož ÚSSZ a žalovaná dospěly ke shodnému závěru, neznamená, že obsah jejich rozhodnutí je shodný.
52. Krajský soud uzavírá, že postup správních orgánů byl souladný se zákonem a jejich výklad, že žalobce není zaměstnavatelem ve smyslu zákona o prominutí pojistného, tak byl správný.

VII. Závěr a náklady řízení

53. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žaloby jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

54. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věcech úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 6. října 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu