



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a soudců Mgr. Lucie Trejbalové a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: **Město Doksy**
sídlem náměstí Republiky 193, Doksy
zastoupen advokátem Mgr. Ludvíkem Matouškem
sídlem Laubova 1729/8, Praha 3

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
sídlem Křížová 25/1292, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2025, č. j. 10000/5496206/25/351/NR,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalované, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí vydané Územní správou sociálního zabezpečení pro Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královehradecký kraj a Pardubický kraj, Okresní správou sociálního zabezpečení Česká Lípa (dále jen „ÚSSZ“) ze dne 28. 3. 2025 č. j. 45001/026827/25/010/KS (dále jen „platební výměr“), kterým byla žalobci jako zaměstnavateli podle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, uložena povinnost uhradit dlužné pojistné a penále v celkové výši 610 905 Kč.
2. ÚSSZ zahájila dne 16. 9. 2024 u žalobce jako zaměstnavatele 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 chybně posoudil účast na nemocenském pojištění 25 osob vykonávajících činnost na základě Dohody o členství v Jednotce sboru dobrovolných hasičů obce Doksy (dále jen „JSDHO“). Vzhledem k tomu, že výše zúčtovaných příjmů z těchto dohod přesáhla rozhodný příjem, došlo ke vzniku účasti na nemocenském pojištění. Ze zúčtovaných příjmů, které založily účast na pojištění, nebylo odvedeno pojistné. Žalobci jako zaměstnavateli byl proto napadeným platebním výměrem vyčíslen nedoplatek na pojistném za období měsíců listopad 2019, listopad 2020, listopad 2021, listopad 2022 a prosinec 2023 ve výši 432 637 Kč a penále z tohoto dlužného pojistného ve výši 178 268 Kč, celkem 610 905 Kč.
3. Žalobce podal proti platebnímu výměru v zákonem stanovené lhůtě odvolání, ve kterém namítal obdobné skutečnosti jako nyní v žalobě. Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že žalobce uzavřel podle § 1746 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, s 25 fyzickými osobami Dohody o členství v JSDHO. V doložených dohodách bylo ujednáno, že dnem jejich podpisu se tyto osoby stávají členy JSDHO, za což jim mimo jiné bude poskytnuta odměna, která bude vyplácena jednorázově za období 12 kalendářních měsíců. Spornou otázkou je vznik účasti členů JSDHO na nemocenském pojištění. Okruh pojištěných osob je vymezen v § 5 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Primárně jsou za zaměstnance považovány osoby vykonávající práci v závislém poměru, který je vykonáván zejména v pracovním poměru. Zákonodárce však provedl taxativní výčet dalších vztahů, které mají být považovány za „zaměstnanecké“ pro účely nemocenského pojištění. Je zde uvedeno více než 30 pracovních vztahů, z nichž mohou být osoby, které na jejich základě pracují, účastny nemocenského pojištění. V bodě 22 jsou uvedeny ostatní osoby, které se považují za zaměstnance bez ohledu na pracovní vztah, na jehož základě vykonávají pro zaměstnavatele práci. Osoby uvedené ve všech bodech tohoto ustanovení se považují za zaměstnance pouze v případě, že splňují podmínky uvedené nejen v jednotlivých bodech, ale i v dovětku na konci § 5 písm. a). Zaměstnancem se podle zákona o nemocenském pojištění rozumí osoba v době zaměstnání, jestliže v souvislosti se zaměstnáním jí plynou nebo by mohly plynout příjmy za závislé činnosti, bez ohledu na to, zda jde o příjmy za práci nebo jiné příjmy. Tyto příjmy jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v ČR, předmětem daně z příjmů ze závislé činnosti podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Z doložených mzdových listů je přitom patrné, že

zúčtované odměny členům JSDHO byly předmětem daně z příjmů. Dle žalované tedy ÚSSZ správně podřadila členy JSDHO pod § 5 písm. a) bod 22 zákona o nemocenském pojištění. Účast na nemocenském pojištění členů JSDHO v jednotlivých kalendářních měsících je závislá na výši započitatelného příjmu zúčtovaného zaměstnavatelem. Výše odměny nebyla v dohodě sjednána, její výše byla sjednána pouze neurčitě, tudíž není splněna podmínka uvedená v § 6 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, jedná se tedy o zaměstnání malého rozsahu dle § 7 odst. 1 téhož zákona. Podle § 7 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění je zaměstnanec při výkonu zaměstnání malého rozsahu pojištěn jen v těch kalendářních měsících po dobu trvání takového zaměstnání, v nichž dosáhl částky započitatelného příjmu z tohoto zaměstnání aspoň ve výši rozhodného příjmu, tj. v období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020 příjmu ve výši nejméně 3 000 Kč, v období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2022 příjmu ve výši nejméně 3 500 Kč a v období od 1. 1. 2023 do 31. 12. 2024 příjmu ve výši nejméně 4 000 Kč. Vzhledem k tomu, že odměna byla zúčtována vždy jedenkrát v roce v souladu s uzavřenou dohodou a její výše přesáhla rozhodný příjem, vznikla v daném měsíci jednotlivým členům JSDHO účast na pojištění. K namítanému porušení zásady legitimního očekávání žalovaná uvedla, že žalobce sice poukazuje na výklad České správy sociálního zabezpečení z roku 2001, ze kterého vyplývá, že z činnosti členů jednotek dobrovolných hasičů nevzniká účast na nemocenském pojištění, tento výklad byl však poskytnut v době, kdy platila jiná právní úprava. Nejedná se tedy o změnu výkladu právních předpisů, jak uvádí žalobce. V rámci předchozích kontrol provedených v červnu 2013, v dubnu 2016 a v květnu 2019 nebylo konstatováno obdobné kontrolní zjištění týkající se účasti na pojištění členů JSDHO. Důvodem může být skutečnost, že k sepsání dohod došlo až v měsíci říjnu 2019. Pokud existovaly obdobné dohody již před tímto datem, nejsou součástí kontrolní dokumentace, a bylo by proto spekulativní dovozovat pochybení ÚSSZ při provedení předchozích kontrol. Nelze tak přisvědčit námitce žalobce, že ÚSSZ dospěla k jinému závěru než při předchozích kontrolách, aniž by se změnila skutková situace či zákonná ustanovení. Pokud jde o popis kontrolního zjištění, žalovaná konstatovala, že popis kontrolního zjištění má být dostatečně vypovídající, včetně označení příslušného ustanovení právního předpisu, k jehož porušení došlo, a uvedení skutečností, v nichž dané porušení spočívalo. Všechny tyto skutečnosti protokol o kontrole obsahuje. Žalobce také obdržel podrobné zdůvodnění i v rámci vyřízení námitek. V platebním výměru byly všechny zmiňované údaje zanesené do tabulek, které jsou součástí odůvodnění rozhodnutí.

II. Žaloba

4. Žalobce především namítal, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu legitimního očekávání a ochrany dobré víry. Po řadu let byl žalobce předmětem pravidelných kontrol ÚSSZ, které opakovaně posuzovaly totožný skutkový stav (vyplácení ročních odměn členům JSDHO), a nikdy tento postup neoznačily za rozporný s právními předpisy. Tato konzistentní praxe založila u žalobce legitimní očekávání, že jeho postup je v souladu s právem. Žalobce v této souvislosti odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, rozsudek ze dne 1. 2. 2023, č. j. 4 Afs 320/2021-62 či rozsudek ze dne 14. 10. 2015, č. j. 1 Afs 77/2015-124. ÚSSZ opakovaně kontrolovala problém odměňování dobrovolných hasičů a nejednalo se přitom o „pasivní trpění“, naopak ÚSSZ kontroly prováděla aktivně a cíleně se zaměřovala právě na otázku odměňování dobrovolných hasičů. Závěr byl vždy stejný, že si žalobce počíná v souladu se zákonem. Nešlo tak o situaci popsanou v usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3248/21. Roční odměny vyplácené zpravidla v listopadu byly

finančně natolik výrazné, že je nebylo možné při žádné kontrole přehlédnout. Žalobce při každé kontrole předložil i rozhodnutí ČSSZ z roku 2001, podle něhož členové výjezdové jednotky nejsou z této činnosti účastni pojištění. Přesto v minulosti žádná z kontrolních pracovníků ÚSSZ nezmínila, že by šlo o zaměstnání malého rozsahu, ani nevyjádřila jakoukoli pochybnost o správnosti neodvádění pojistného. Žalobce vždy zastupovala mzdová účetní paní Lenka Medková, jejíž výsledek však ÚSSZ odmítla provést. Žalobce zdůraznil, že legitimní očekávání může založit i dlouhodobá ustálená praxe správního orgánu, a to i tehdy nebyla-li vyjádřena v individuálním aktu. Žalovaná nekonkretizovala, v čem se právní úprava od roku 2001 změnila natolik, aby závěr tehdy vyslovený pozbyl relevance, a nezdůvodnila, proč se tato údajná změna neprojevila v praxi již po příslušné novele, ale až nyní. V této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Závěr žalované, že princip legitimního očekávání a předvídatelnosti porušen nebyl, je nedostatečně podložený, vnitřně rozporný a právně nesprávný. Žalovaná se totiž odmítla zabývat závěry předchozích kontrol a současně odmítla provést důkaz výsledkem mzdové účetní, kterým bylo možné tuto skutkovou otázku jednoznačně objasnit.

5. Žalovaná ale nesprávně právně posoudila i povahu činnosti členů JSDHO, když ji podřadila pod „zaměstnání“ ve smyslu § 5 písm. a) bodu 22 zákona o nemocenském pojištění, resp. že odměny za tuto činnost považovala za příjem ze závislé činnosti podle § 6 zákona o daních z příjmů. Činnost člena JSDHO je výkonem veřejné služby v rámci organizace, kterou zřizuje a úkoluje obec na základě zákonné povinnosti. Odměna za tuto činnost má charakter paušální kompenzace či ocenění nikoli mzdy za odpracovanou dobu ve smyslu pracovního práva. Žalobce v odvolání proti platebnímu výměru podrobně vysvětlil, proč činnost členů JSDHO nenaplňuje znaky závislé práce podle § 2 odst.1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ani „obdobného poměru“ ve smyslu § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění a zdůraznil, že člen JSDHO nepracuje v režimu pracovní doby, není v pracovním poměru a jeho povinnost „dbát příkazů“ plyne z vnitřního předpisu jednotky a z povahy zásahu, nikoli z podřízenosti zaměstnavateli. Napadené rozhodnutí se s touto námitkou řádným způsobem nevypořádalo. I v této části je proto napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dle žalobce je chybný právní náhled ÚSSZ a žalované, který mechanicky sčítá odměny poskytnuté za celé období činnosti dobrovolných hasičů a stanoví, že za měsíc, v němž dochází k vyplacení odměn, mají být odvedeny příslušné odvody. Pokud by byly s dobrovolnými hasiči uzavřeny podobné dohody o provedení práce, s tím rozdílem, že odměna by byla zúčtována a placena za každý jednotlivý kalendářní měsíc, povinnost hradit příslušné odvody by nevznikla, protože by se jednalo o částku pod rozhodným vyměřovacím základem.
6. Žalobce navíc již v odvolání výslovně upozornil na to, že z rekapitulace založené ve spise nelze zjistit, z jakých konkrétních příjmů byly částky složeny, zda a jak byly rozpočítány do měsíců a jak byl uplatněn limit rozhodného příjmu. Žalovaná metodiku výpočtu nevysvětlila ani přezkoumatelně nereprodukovala. Tím porušila povinnost vypořádat odvolací námitky. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

7. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě nejprve konstatovala, že všechny žalobní námitky byly již uplatněny v rámci odvolacího řízení a žalovaná se s nimi dostatečně vypořádala v odůvodnění napadeného rozhodnutí. I když členové JSDHO vykonávají činnost na základě dohod uzavřených dle občanského zákoníku, a tudíž nejsou zaměstnanci ve smyslu

zákoníku práce, jsou zaměstnanci ve smyslu zákona o nemocenském pojištění a ve smyslu zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Je s nimi proto z hlediska pojistného na sociální zabezpečení zacházeno shodně jako se zaměstnanci, kteří jsou v pracovně právním vztahu se společností. Zúčtované příjmy členů JSDHO podléhaly zdanění v ČR, byly předmětem daně z příjmů ze závislé činnosti podle zákona o dani z příjmů, což vyplynulo z doložených mzdových listů, a proto měly být zahrnuty do vyměřovacího základu, ze kterého mělo být odvedeno pojistné.

8. Žalovaná rozporovala tvrzení žalobce, že ÚSSZ dospěla k jinému závěru než při předchozích kontrolách. Pokud existovaly obdobné dohody již před rokem 2019, nejsou součástí kontrolní dokumentace, a bylo by proto spekulativní dovozovat pochybení ÚSSZ při provedení předchozích kontrol. Nelze ani přisvědčit námitce žalobce, že se nezměnila zákonná úprava, podle níž bylo rozhodováno, když v průběhu let došlo k opakovaným novelizacím zákona o nemocenském pojištění, a to nejen § 5 (okruh pojištěných osob). Sám žalobce nedoložil žádný doklad, který by dokazoval, že byl předmětem předchozí kontroly a byl kontrolním pracovníkem hodnocen odlišně. Pro účely odvodu pojistného není rozhodné, za jaké období odměna náležela, ale kdy byla skutečně zúčtována.
9. Závěrem žalovaná konstatovala, že nelze přisvědčit ani námitce nesrozumitelného výpočtu, neboť v platebním výměru i v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované je uveden podrobný soupis vyplacených odměn jednotlivým členům JSDHO v jednotlivých měsících. Zároveň je konstatováno, že se jedná o zaměstnání malého rozsahu dle § 7 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, kdy dle § 7 odst. 2 téhož zákona je zaměstnanec při výkonu zaměstnání malého rozsahu pojištěn jen v těch kalendářních měsících po dobu trvání takového zaměstnání, v nichž dosáhl částky započitatelného příjmu z tohoto zaměstnání aspoň ve výši rozhodného příjmu. Vzhledem k tomu, že odměna byla zúčtována vždy jedenkrát v roce v souladu s uzavřenou dohodou a její výše přesáhla rozhodný příjem, vznikla v daném měsíci jednotlivým členům JSDHO účast na pojištění. Dle žalované žaloba neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by vedly ke změně názoru žalované na výklad zákona. Žalovaná trvala na tom, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s platnou právní úpravou a navrhla žalobu zamítnout.

IV. Posouzení krajským soudem

10. Ve věci proběhlo dne 18. 2. 2026 ústní jednání. Žalobce i žalovaná setrvali na své právní argumentaci. Návrh na provádění důkazů uvedených v žalobě vzal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce výslovně zpět. Právní zástupce žalobce však soudu předložil listiny, jimiž chtěl prokázat nestandardní postup žalované, která v době, kdy začal zastupovat žalobce v řešeném sporu, zahájila kontrolu i v jeho advokátní kanceláři. Soud návrh na doplnění dokazování zamítl, neboť to pro posouzení důvodnosti žaloby považoval za nadbytečné.
11. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, že se žalovaná nevypořádala se všemi jeho odvolacími námitkami.
12. V této souvislosti soud předně poukazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které platí, že „z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti přdestírané účastníkem za

nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však zároveň po odvolacím orgánu nelze požadovat, aby se vyslovil ke každé větě uvedené v odvolání; plně postačí, pokud z jeho rozhodnutí bude zřejmé, na základě jakých skutečností rozhodoval a jakými úvahami se řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007-100). Těmto požadavkům žalovaná v nyní řešené věci dostala, neboť z jejího rozhodnutí je zřejmé, z jakých zjištění vycházela a jak o nich uvažila. Podle názoru soudu je rovněž třeba zohlednit, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64); taková situace však v nyní řešené věci nenastala.

13. Spornou otázkou v řízení před správními orgány bylo to, zda zúčtované odměny vyplacené členům JSDHO byly v souladu s § 5 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, vyměřovacím základem zaměstnanců, z nichž mělo být zaměstnavatelem v souladu s § 7 téhož zákona odvedeno pojistné.
14. S žalobcem lze souhlasit v tom, že předložené Dohody o členství v JSDHO podle § 1746 občanského zákoníku nejsou pracovněprávními smlouvami. Samotná forma smlouvy („dohoda o členství“ podle § 1746 občanského zákoníku) by spíše směřovala k závěru, že jde o členský/dobrovolnický vztah, který nemocenské pojištění nezakládá. Název smlouvy ani volba typu smlouvy však neumožňuje „uniknout“ režimu zaměstnání při splnění dalších zákonem předvídaných podmínek.
15. Podle § 3 písm. g) zákona o nemocenském pojištění je *zaměstnáním činnost zaměstnance pro zaměstnavatele, ze které mu plynou nebo by mohly plynout od zaměstnavatele příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmů podle právního předpisu upravujícího daně z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny.*
16. Podle § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění jsou účastní pojištění v bodech 1-21 různé vyjmenované osoby a v bodu 22 *„fyzické osoby neuvedené v bodech 1 až 21 ... v době zaměstnání, pokud jim v souvislosti se zaměstnáním plynou nebo by mohly plynout příjmy ze závislé činnosti, které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmů podle právního předpisu upravujícího daně z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny“.*
17. Primárně jsou za zaměstnance považovány osoby vykonávající práci v závislém poměru, který je vykonáván zejména v pracovním poměru. Zákonodárce však provedl taxativní výčet dalších vztahů, které mají být považovány za „zaměstnanecké“ pro účely nemocenského pojištění. I když osoba není v žádné „pojmenované“ kategorii (v bodech 1 až 21), může být považována za zaměstnance pro účely nemocenského pojištění právě podle bodu 22, pokud vykonává činnost pro „zaměstnavatele“, z této činnosti jí plynou zdanitelné příjmy ze závislé činnosti (podle § 6 zákona o daních z příjmů) a je splněna podmínka rozhodného příjmu podle § 6 zákona o nemocenském pojištění s tím, že příjem je dosažen alespoň v některém kalendářním měsíci.

18. Z předložených mzdových listů za uvedené roky pak vyplývá, že zaměstnavatel v měsících listopadu 2019, listopadu 2020, listopadu 2021, listopadu 2022 a prosinci 2023 zúčtoval uvedeným členům odměny, které dle § 6 zákona o daních z příjmů, byly příjmem, který je předmětem daně z příjmů fyzických osob a není od této daně osvobozen. Skutečnost, že odměny byly zúčtovány jako zdanitelné příjmy ze závislé činnosti z hlediska nemocenského pojištění znamená, že jde o „zaměstnání“ ve smyslu § 3 písm. g) a osoba spadá do kategorie § 5 písm. a) bod 22 zákona o nemocenském pojištění, tedy je považována za zaměstnance, pokud v daném období dosáhne rozhodného příjmu.
19. Protože se v případě členů JSDHO jednalo o zaměstnání malého rozsahu dle § 7 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, byli členové JSDHO podle odst. 2 tohoto ustanovení pojištěni jen v těch kalendářních měsících po dobu trvání takového zaměstnání, v nichž dosáhli částky započitatelného příjmu z tohoto zaměstnání aspoň ve výši rozhodného příjmu. Vzhledem k tomu, že odměna byla zúčtována vždy jedenkrát v roce v souladu s uzavřenou dohodou a její výše přesáhla rozhodný příjem, vznikla v daném měsíci jednotlivým členům JSDHO účast na nemocenském pojištění.
20. Podle § 6 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti je *„rozhodným obdobím, z něhož se zjišťuje vyměřovací základ, je kalendářní měsíc, za který se pojistné platí, pokud se dále nestanoví jinak.“* Je přitom nerozhodné, zda se jedná o příjem poskytnutý za delší časové období.
21. Tento právní náhled, s nímž se zdejší soud ztotožňuje, byl žalobci vysvětlen jak v prvostupňovém rozhodnutí ÚSSZ, tak v napadeném rozhodnutí žalované. V podrobnostech proto soud na uvedená rozhodnutí odkazuje.
22. Žalobce dále tvrdí, že mu svědčí legitimní očekávání vůči rozhodování ÚSSZ, která mu předchozí praxí jeho dosavadní postup fakticky schválila.
23. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle kterého *„správní orgán dbá, [...] aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*
24. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, kde uzavřel, 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. 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).“* Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.
25. Z výše uvedeného plyne, že správní praxe, kterou by mohlo být založeno legitimní očekávání, není absolutně nepřekonatelná, nýbrž ji lze měnit. Odchýlit se od určité správní

praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86). Zásada legitimního očekávání je také omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejména zásadou legality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).

26. Legitimní očekávání nezakládá postup správních orgánů, který není v souladu se zákonem, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS: *„Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“*
27. Zda mohlo vzniknout legitimní očekávání, je pak zcela evidentně otázkou skutkovou. Ústavní soud v žalobcem citovaném usnesení ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3248/21, konstatoval: *„Tvrdí-li žalobce před správním soudem existenci ustálené správní praxe a nepotvrdí-li ve sporu žalovaný správní orgán, že určitá činnost či nečinnost je skutečně jeho ustálenou správní praxí tak, aby šlo o skutečnost mezi stranami nespornou, je na něm, aby své tvrzení o správní praxi prokázal, neboť jde o otázku skutkovou.“*
28. V posuzované věci je klíčové, že existenci správní praxe zakládající legitimní očekávání žalobce ve správním řízení neprokázal. Žalobce sice správní orgánům předložil výklad České správy sociálního zabezpečení z roku 2001, dle něhož členství v JSDHO nezakládá ve smyslu § 2 zákona č. 54/1956 Sb. účast na nemocenském pojištění, žalovaná však zcela správně v napadeném rozhodnutí upozornila na to, že tento výklad není pro posuzovanou věc relevantní, neboť byl poskytnut k jiné právní úpravě. Žalovaná jasně vysvětlila, že sledovat u všech zaměstnanců, zda je splněna podmínka sjednání měsíční částky ze zaměstnání alespoň ve výši rozhodného příjmu, je potřeba až od 1. 1. 2012.
29. Soud dále z protokolů o kontrolách provedených v červenci 2013, dubnu 2016 a květnu 2019 ověřil, že obdobná zjištění týkající se účasti na pojištění členů JSDHO tyto protokoly neobsahují. V nyní posuzované věci byly předloženy dohody uzavřené v měsíci říjnu 2019. Žalobce v průběhu správního řízení ani k žalobě obdobné dohody, které dle jeho tvrzení existovaly již před tímto datem, nedoložil a součástí kontrolní dokumentace také nejsou. Žalobce neodkázal ani na žádné konkrétní rozhodnutí, ze kterého by vyplývalo, že shodnou právní otázku ÚSSZ či žalovaná posoudily jinak než v jeho případě. Případný výslech mzdové účetní žalobce, která měla být přítomna provádění dřívějších kontrol, nemohl při neexistenci jakéhokoliv relevantního listinného dokladu tvrzení žalobce prokázat. ÚSSZ proto nepochybila, když výslech mzdové účetní žalobce pro nadbytečnost neprovedla.
30. Krajský soud shrnuje, že ÚSSZ ani žalovaná svým postupem neporušily zásadu legitimního očekávání, protože na základě zjištěných skutečností nelze tvrdit, že dospěly k jinému závěru než při předchozích kontrolách.
31. Pokud jde o namítanou nesrozumitelnost výpočtu, ani této námitce zdejší soud nepřisvědčil. Skutečnost, že u členů JSDHO došlo k dosažení příjmu rozhodného pro vznik účasti na

nemocenském pojištění s dopadem do odvodu pojistného a v jakém kalendářním měsíci, zjistila ÚSSZ z podkladů žalobce (zaměstnavatele), konkrétně ze mzdových listů jednotlivých členů JSDHO, které žalobce vede na každého z nich. Platební výměr obsahuje tabulku, do které jsou zaneseny údaje odpovídající zjištěním ze mzdových listů založených ve spise. Jsou zde uvedeny zúčtované příjmy jednotlivých zaměstnanců, jejichž výše jim v listopadu 2019, listopadu 2020, listopadu 2021, listopadu 2022 a prosinci 2023 při výkonu zaměstnání malého rozsahu založila účast na nemocenském pojištění. Pokud jde o vyměřovací základ zaměstnavatele, jedná se o úhrn vyměřovacích základů jeho zaměstnanců. Uvedené skutečnosti byly žalobci v průběhu správního řízení opakovaně vysvětleny a žalovaná se s obdobnou námitkou dostatečně vypořádala v napadeném rozhodnutí. Ostatně i z podané žaloby je zřejmé, že žalobce mechanismu výpočtu rozumí, protože se proti němu vymezuje.

V. Závěr a náklady řízení

32. Z uvedených důvodů vyhodnotil soud žalobní námitky jako nedůvodné a žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
33. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož 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.
34. V souzeném případě měla úspěch žalovaná, ta náhradu nákladů řízení nepožadovala, ostatně jí ani žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den.

Zmeškání lhůty

k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec dne 18. února 2026

Mgr. Karolína Tylová, LL.M.,
předsedkyně senátu