



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **Svazek vodovodů a kanalizací Tišnovsko**
sídlem Náměstí míru 111, Tišnov
zastoupený advokátem JUDr. Adamem Valíčkem, MBA
sídlem náměstí Svobody 87/18, Brno

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Brno**
sídlem Veveří 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2018, č. j.
47000/10075/47091/18/010/KK-104/2018/PVM 1,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem sporu v projednávané věci je, zda žalobce měl povinnost hradit pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za své zaměstnance, kteří byli neuvolněnými členy zastupitelstva obcí tvořících svazek.
2. Na základě kontroly plnění povinností v nemocenském pojištění, v důchodovém pojištění a při odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) provedené dne 28. 5. 2018 Okresní správa sociálního zabezpečení Brno-venkov (dále jen „OSSZ“) zjistila, že žalobce jako plátce pojistného nezahrnul do okruhu pojištěných osob členy předsednictva dobrovolného svazku obcí, přestože z jejich příjmů byla odvedena daň podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. OSSZ měla za to, že členové kolektivního orgánu žalobce splnili podmínky účasti na pojištění podle § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, proto dne 2. 8. 2018 vydala pod č. 15/791/18/773, č. j. 47003/043268/18/010/PP, platební výměr, jímž uložila žalobci jako zaměstnavateli povinnost uhradit dlužné pojistné ve výši 342 720 Kč a penále ve výši 93 276 Kč. Úhrn dlužného pojistného a penále tak činil celkem 435 996 Kč.
3. Odvolání žalobce žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a platební výměr OSSZ potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce je přesvědčen, že správní orgány chybně posoudily vznik povinnosti hradit odvody za členy jeho orgánu podle § 5 písm. a) bod 18 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Podle jeho názoru se na něj povinnost odvodů nevztahuje. V dané věci má být aplikován § 5 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění, podle něhož jsou účastní pojištění členové zastupitelstev územních samosprávných celků zvolení do funkcí, jež zastupitelstvo určilo jako funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni. Pokud člen zastupitelstva uvolněn nebyl, povinnost odvádět za tohoto zastupitele odvody se na žalobce nevztahuje.
5. Sporné je tedy posouzení, zdali se na žalobce uplatní bod 18 nebo bod 8 citovaného ustanovení, tedy zda se členové orgánů žalobce posuzují jako členové orgánu právnické osoby nebo zda je nutno aplikovat úprava pro členy zastupitelstva územně samosprávného celku. Žalobce je svazkem obcí, tedy právnickou osobou *sui generis*. Nelze na něj pohlížet jako na klasickou obchodní korporaci, což plyne i z § 47 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zvláštní povaha žalobce je zřejmá rovněž z toho, že jeho členem mohou být toliko obce, a že je zřizován za účelem plnění veřejněprospěšných činností po své členy.
6. Účelem svazku obcí je podle § 49 odst. 1 obecního zřízení ochrana a prosazování svých společných zájmů. Jedná se tedy o činnost obdobnou klasické činnosti obce, kterou se obec z různých důvodů rozhodla vykonávat ve spolupráci s jinými obcemi, aby bylo dosaženo co nejlepšího výsledku. S ohledem na podobnost činnosti žalobce s činností samotné obce je nutno na členy žalobcových orgánů nahlížet jako na členy zastupitelstva obce a hodnotit, zda jde o uvolněné či neuvolněné členy zastupitelstva. Jelikož členové

orgánů žalobce jsou neuvolnění členové zastupitelstva členských obcí, je nutno na ně nahlížet podle § 5 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění.

7. Okruh pojištěných osob vymezený v § 5 zákona o nemocenském pojištění je taxativní a nelze jej rozšiřovat. Výklad žalované, která povinnost platit odvody na pojistné vztáhla i na členy orgánů svazku obcí, jde nad rámec zákona. Tím se žalovaná dopustila analogie v neprospěch žalobce. Závěr, že představitelé kolektivního orgánu svazku nezastupují obec, nýbrž dobrovolný svazek obcí, zcela pomíjí účel založení žalobce. Činnost svazku obcí je zaměřena na prosazování zájmů členských obcí. Z předmětného důvodu na žalobce nelze nahlížet jako na obchodní korporaci.
8. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žaloba obsahuje obdobnou právní argumentaci, jako podané odvolání. Setrvala proto na svém právním názoru, že do okruhu pojištěných osob měli být zahrnuti i členové předsednictva svazku, neboť splnili podmínky účasti na pojištění dle § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění.
10. Pro posouzení právní osobnosti žalobce je stěžejní § 49 odst. 3 a 4 obecního zřízení, podle něhož je žalobce právnickou osobou, která vede účetnictví podle zákona o účetnictví. Svazek nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazku obcí vedeného u krajského úřadu, do něhož se zapisuje den vzniku (zániku), název, sídlo, a jiné údaje. Přestože žalovaná specifikuje dobrovolného svazku obcí (zejm. jeho účel a předmět činnosti) respektuje, nic to nemění na skutečnosti, že žalobce je veden v Rejstříku svazků obcí na území Jihomoravského kraje a je právnickou osobou. Členové představenstva žalobce pro svoji funkci v zastupitelstvu obce nebyli uvolnění, proto se na ně vztahuje § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění. Pokud by uvolnění byli, vztahoval by se na ně § 5 písm. a) bod 8 zákona a povinnost odvodu pojistného by měli také.
11. Žalovaná nesouhlasila ani s námitkou nepřípustného použití analogie. Představitelé svazku obcí, kteří jsou současně zastupiteli členské obce, v daném případě nezastupují obec, nýbrž dobrovolný svazek obcí. Také z této funkce jsou odměňováni. Členové kolektivního orgánu svazku proto spadají do okruhu pojištěných osob. Vzhledem k tomu, že svazek je právnickou osobou, jsou členové jeho představenstva účastni pojištění podle § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění.
12. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

13. Žalobce v podané replice setrval na argumentaci uplatněné v žalobě. Určující podle něj je, že zákon neuvádí, že by u členů předsednictva dobrovolného svazku obcí existovala povinnost hradit odvody za členy tohoto orgánu. Žalovaná tuto povinnost vyvodila analogicky z § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění, což je nepřípustné. Je-li výklad daného ustanovení sporný, nelze žalobci uložit sankci v podobě penále. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývající se principem právní jistoty a předvídatelnosti regulace. Ani Ústavní soud použití analogie nepřipouští, obzvláště jde-li o daňové řízení nebo o stanovení odvodů do státního rozpočtu.

V. Posouzení věci soudem

14. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.
15. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
16. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
17. Ze skutkového stavu vyplynuly následující skutečnosti.
18. U žalobce byla dne 28. 5. 2018 provedena kontrola plnění povinností podle § 6 odst. 4 písm. o) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a podle § 84 odst. 2 písm. i) zákona o nemocenském pojištění za období od 1. 8. 2015 do 31. 5. 2018. Při ní bylo zjištěno, že v rozporu s § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění nebyly do výše vyměřovacích základů pro odvod pojistného zahrnuty odměny členů kolektivního orgánu svazku, kteří byli za tuto činnost odměňováni a jejichž příjmy se považují za příjem ze závislé činnosti podle zákona o daních z příjmů. V daném případě se jednalo o nezahrnutí částky 32 000 Kč měsíčně do vyměřovacího základu pro odvod pojistného (tj. konkrétně šlo o nezahrnutí měsíčních odměn řadových členů předsednictva svazku 5 × 3 000 Kč, odměny místopředsedy svazku ve výši 7 000 Kč a předsedy svazku ve výši 10 000 Kč). Proto OSSZ dne 2. 8. 2018 vydala platební výměr č. 15/791/18/773, jímž stanovila žalobci povinnost uhradit dlužné pojistné ve výši 342 720 Kč a penále ve výši 93 276 Kč.
19. Žalovaný v napadeném rozhodnutí závěry OSSZ potvrdil.
20. V dané věci není sporu o tom, že příjmy členů představenstva svazku jsou předmětem daně z příjmů [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, podle něhož patří mezi příjmy ze závislé činnosti odměny člena orgánu právnické osoby]. Účastníci se však rozcházejí v tom, zda se na odměnu členů kolektivního orgánu svazku, kteří byli neuvolněnými členy zastupitelstev členských obcí, má uplatnit výjimka dle § 5 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění či nikoliv.
21. Podle § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastníky pojištění zaměstnanci, jimiž se pro účely tohoto zákona rozumí:

8. členové zastupitelstev územních samosprávných celků a zastupitelstev městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy zvolení do funkcí, jež zastupitelstvo určilo jako funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni,

18. členové kolektivních orgánů právnické osoby, kteří nejsou uvedeni v bodech 1 až 10, 20 a 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 příjmu podle zvláštního právního předpisu a nejsou od této daně osvobozeny.
22. Pro posouzení sporné otázky bylo stěžejní vyložit smysl § 5 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění. Soud proto zkoumal, z jakého důvodu se za zaměstnance ve smyslu daného zákona považují pouze uvolnění členové zastupitelstev obcí, resp. územně samosprávných celků, nikoliv zastupitelé neuvolnění.

23. Podle soudu spočívá důvod pro vyloučení účasti neuvolněných členů zastupitelstev z nemocenského pojištění v tom, že tito zastupitelé reprezentují obec ve svém volném čase a vedle svého postavení jako zastupitele obce mají zpravidla jiné zaměstnání, v němž jsou účastni nemocenského pojištění. Jejich případná nemoc či jiná překážka v práci proto nemá vliv na výši jejich odměny za výkon funkce zastupitele, je-li zastupitelstvem schválena výplata odměny i za výkon funkce neuvolněného zastupitele. Zákon o nemocenském pojištění tedy nevyžaduje, aby neuvolnění zastupitelé byli účastni na nemocenském pojištění, neboť pojištění by u nich neplnilo svůj účel, jímž je nahrazovat pojištěnému ušlý příjem v případě nemoci (či jiné překážky v práci). Tuto výjimku z povinné účasti zaměstnanců na nemocenském pojištění je nutno vykládat restriktivně (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 Afs 200/2014-79).
24. Úprava odměn neuvolněných členů zastupitelstva se v obecním zřízení v průběhu kontrolovaného období vyvíjela (srov. znění ustanovení § 71 a 72 obecního zřízení). Po celou dobu však platilo, že zatímco u uvolněných členů zastupitelstva obce se žádná měsíční odměna neschvaluje, neboť její výše je pevně dána prováděcím předpisem (nařízením vlády č. 37/2003 Sb., resp. po novelizaci obecního zřízení provedené zákonem č. 99/2017 Sb. nařízením vlády č. 318/2017 Sb.), v případě neuvolněných členů zastupitelstva vždy záleželo na konkrétním rozhodnutí zastupitelstva, zda jim určitou odměnu a v jaké výši přizná (maximálně však do výše částky připuštěné prováděcím právním předpisem pro danou funkci). Maximální přípustná výše odměn pro neuvolněné zastupitele je závislá jednak na velikosti obce (kraje), jednak na funkci příslušného zastupitele (např. odměna ve výši 1 289 Kč pro neuvolněného člena zastupitelstva obce do 300 obyvatel, až po odměnu 3 673 Kč u zastupitele obce nad 200 000 obyvatel; viz příloha nařízení č. 318/2017 Sb. atd.); pohybuje se tak v řádech jednotek tisíců Kč. Na základě výše uvedeného je soud přesvědčen, že předmětná odměna neuvolněným zastupitelům nemá nahrazovat příjem ze závislé činnosti, proto zákon o nemocenském pojištění neuvolněné zastupitele nepovažuje za zaměstnance ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění.
25. V daném případě však předmětem kontroly nebyla obec, ale svazek obcí, který je podle § 49 odst. 3 zákona o obcích právnickou osobou. Žalobci lze přisvědčit v tom, že svazky obcí jsou právnickou osobou *sui generis*, neboť jsou zřizovány za účelem plnění veřejnosprávních funkcí. Nelze však pominout, že svazky obcí se od klasických subjektů územní samosprávy značně liší a je nutné je vnímat odděleně od samostatných členských obcí [blíže viz Koudelka, Z. a kol. Komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Praha: Linde, 2002]. Svazky obcí v právních vztazích vystupují vlastním jménem. Samostatně hospodář se svěřeným majetkem, případně s majetkem získaným vlastní činností. Jedná se o právnické osoby podle § 20 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které vznikají zápisem do příslušného veřejného rejstříku dle § 120 občanského zákoníku – v daném případě do rejstříku svazku obcí vedeného místně příslušným krajským úřadem (Kopecký, M. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Přestože se tedy jedná o právnické osoby vzniklé podle § 49 odst. 3 zákona o obcích, z žádného zákonného ustanovení podle soudu nevyplývá, že by na členy jejich orgánů mělo být při posuzování účasti na nemocenském pojištění nahlíženo jinak než na jiné právnické osoby (typicky obchodní společnosti).

26. Předsednictvo svazku je kolektivním orgánem právnické osoby. Tuto právnickou osobu je nutno odlišovat od samotné obce, neboť svazek nemá své zastupitele, ale členy (obce), kteří jsou určeni ve stanovách svazku. Byť je svazek založen za účelem prosazování zájmů jednotlivých obcí a usiluje o zajišťování veřejně prospěšných činností, není pochyb o tom, že jde o samostatnou entitu odlišnou od jednotlivých členských obcí. K odměňování členů kolektivního orgánu svazku dochází na základě stanov. Pro odměňování se neuplatní limity vyplývající z prováděcích právních předpisů, jimiž se stanoví maximální výše odměn členů zastupitelstev. O odměně členů kolektivního orgánu svazku nerozhodují zastupitelstva členských obcí, ale orgány svazku; mechanismus stanovení odměn je zakotven ve stanovách svazku. Závěrečný účet dobrovolného svazku obcí schvaluje orgán svazku určený ve stanovách, nikoliv zastupitelstva členských obcí (§ 17 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Poté, co je závěrečný účet příslušným orgánem schválen, předkládá se zastupitelstvům členských obcí; ta jej však již neschvalují, účelem je pouze seznámení zastupitelů se schváleným závěrečným účtem (viz Břeň, J. Odměny poskytované členům zastupitelstva obce, Účetnictví neziskového sektoru, č. 2/2009, s. 21).
27. Na základě výše uvedeného soud ve shodě se správními orgány uzavírá, že do okruhu pojištěných osob dle § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění spadají i členové předsednictva svazku obcí, kteří jsou za činnost v kolektivním orgánu svazku odměňováni, je-li příjem za činnost v tomto orgánu příjmem podle zákona o daních z příjmů, přestože tyto osoby jsou současně neuvolněnými zastupiteli členských obcí. Je tomu tak proto, že při výkonu funkce člena, místopředsedy či předsedy představenstva tyto osoby nevystupují z pozice zastupitele obce, ale z pozice členů kolektivního orgánu odlišného od obce, mají odlišné úkoly a usilují o odlišný zájem. V tomto postavení jednají za svazek obcí jako celek, nikoliv pouze za jednotlivé členské obce. Ostatně mnohdy ani každá z obcí nemusí mít v kolektivním orgánu svazku svého zástupce.
28. Soud nesouhlasí se žalobcem, že by se v daném případě jednalo o nepřípustnou analogii, ani že by přicházel v úvahu o dvojí možný výklad. Určující pro dovození povinnosti žalobce hradit nemocenské pojištění podle § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění je zejména samostatná právní subjektivita svazku obcí (jeho oddělitelnost od jednotlivých členských obcí), jakož i skutečnost, že členství v kolektivních orgánech svazku vzniká na základě stanov, nikoliv přímo na základě jejich postavení v zastupitelstvu členských obcí. Je tedy zřejmé, že osoby, které se podílejí na činnosti kolektivního orgánu svazku, nejednají při výkonu této funkce z pozice zastupitelů jednotlivých obcí. Aplikace § 5 písm. a) bod 8 zákona o nemocenském pojištění tak je v daném případě vyloučena.
29. Neobstojí rovněž argumentace, že dříve správní orgány obdobnou praxi tolerovaly. Legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe správního orgánu se nelze dovolávat za situace, kdy se jedná o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). V takových případech je změna správní praxe nutná, neboť je odůvodněna výkonem státní správy v souladu se zásadou legality.

VI. Závěr a náklady řízení

30. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li 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 věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. září 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu