



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci

žalobkyně: **Statutární město Plzeň**, se sídlem Sady Pětatřicátníků 7,9, 301 00 Plzeň,
zastoupena Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem, se sídlem Žižkova 1737/52, 301 00 Plzeň,

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, pracoviště Plzeň, se sídlem Lobežská 12, 303 81 Plzeň,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2019, č. j. 44000/003854/19/44091/010/Vor,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2019, č. j. 44000/003854/19/44091/010/Vor, kterým bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“)

zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzen platební výměr Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň-město ze dne 26. 7. 2019, č. j. 44006/044760/19/010/lindag, jímž bylo rozhodnuto dle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších přepisů, na základě výsledků kontroly provedené u žalobkyně za období od 1. 8. 2016 do 31. 5. 2019 tak, že byla žalobkyni uložena povinnost uhradit dle § 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 58 200 Kč a podle ustanovení § 20 téhož zákona penále z tohoto dlužného pojistného vypočtené k datu vyhotovení tohoto platebního výměru ve výši 24 056 Kč, celkem tedy částku ve výši 82 256 Kč. Důvodem vzniku dlužného pojistného byla skutečnost, že žalobkyně nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného odměnu při ukončení výkonu funkce zúčtovanou Ing. J. M., místostarostce Městského obvodu Plzeň 3 odvolané z funkce dne 31. 1. 2017, v měsíci únoru 2017, březnu 2017 a dubnu 2017.

Žaloba

2. V úvodu své žaloby žalobkyně představila svůj pohled na vymezení věci a procesní podmínky. Následně shrnula průběh dosavadního procesního vývoje.
3. V části žaloby věnované žalobním důvodům nejprve žalobkyně namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřovala v postupu žalované, jež se dle jejího názoru dostatečně nezabývala skutečnou povahou plnění vypláceného žalobkyní Ing. J. M. po jejím odvolání z funkce místostarostky. Takový postup byl dle žalobkyně v rozporu se zásadou zjištění skutkového stavu dle § 3 správního řádu. Žalobkyně uvedla, že v období měsíce února do dubna 2017 poskytovala plnění ve výši 61 587 Kč, tedy celkem 184 761 Kč, které bylo usnesením žalobkyně ze dne 31. 1. 2017 o odvolání zaměstnankyně z funkce uvolněné místostarostky stanoveno jako odměna po odvolání z funkce v průběhu volebního období ve smyslu § 75 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále též jen: „*obecní zřízení*“) ve znění účinném do 31. 12. 2017. Dle názoru žalobkyně byla nutnost zabývat se skutečnou povahou poskytnutého plnění nezbytným předpokladem pro právní posouzení tohoto plnění, které je nutné za účelem kvalifikace právního jednání žalobkyně z hlediska zákona o pojistném. Svá tvrzení žalobkyně opírala zejména o důvodovou zprávu k obecnímu zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, která rozlišovala tři druhy odměny, a sice měsíční odměnu, odměnu při skončení funkčního období a další odměnu, a z níž žalobkyně dovodila, že v daném případě se jednalo o třetí z uvedených typů, tedy tzv. další odměnu. Poskytnuté plnění tudíž nebylo měsíční odměnou, ale odměnou poskytovanou formou a ve výši měsíční odměny za účelem poskytnutí kompenzace, jež má sociální charakter a je určena k překlenutí období, které navazuje na skončení výkonu funkce. To, jak žalobkyně podotkla, se se mj. uvádí ve stanovisku Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ze dne 5. 8. 2015, č. 2/2015. Žalovaná k povaze plnění v napadeném rozhodnutí pouze uvedla, že se ztotožňuje s argumentací správního orgánu I. stupně, který ovšem v rámci zjišťování povahy uvedeného plnění činí právní posouzení tohoto jednání, aniž by se zabýval jeho povahou, a to i přes skutečnost, že je to pro právní posouzení nezbytné. Přestože je tak právní povaha

měsíční odměny odlišná, uzavřely správní orgány obou stupňů bez dalšího, že se v daném případě jednalo právě o poskytnutí měsíční odměny. Tento postup správních orgánů by měl být podroben přezkumu v rámci řízení o této žalobě.

4. Žalobkyně také namítla, že plnění, které poskytla Ing. J. M., mělo povahu kompenzace poskytované ze zákona v důsledku odvolání z funkce v průběhu volebního období, jež není vázána na podmínku výkonu funkce ani žádnou další podmínku. Přitom ve smyslu obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 nemá tento „nárok na kompenzaci“ vliv na výkon jiné funkce toutéž osobou, neboť je možné pobírat tuto kompenzaci v souběhu s měsíční odměnou poskytovanou za výkon jiné funkce. Z uvedeného žalobkyně dovodila, že se jednalo o plnění, které je svou povahou kompenzací za odvolání z funkce, a tedy implicitně vyjádřené odchodné, neboť není poskytováno za výkon práce, je vázáno výlučně na právní skutečnost ukončení výkonu funkce z důvodu odvolání, má sociální a překlenovací charakter, je poskytováno ve výši odvozené od měsíční odměny poskytované za výkon funkce, je poskytováno ve výši trojnásobku měsíční odměny a nezaniká, resp. nárok na ně nezaniká, z důvodu pracovní neschopnosti či z důvodu pobírání jiného příjmu. Nad rámec uvedeného žalobkyně poukázala na zjevnou podobnost s institutem odstupného dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Svou argumentaci v tomto směru shrnula žalobkyně tak, že pokud se žalovaná dostatečně nezabývala skutečnou povahou plnění, zatížila řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vadou.
5. Dále žalobkyně namítla pochybení žalované spočívající v nesprávném posouzení otázky, pod jaký druh plnění ve smyslu obecního zřízení ve znění účinného do 31. 12. 2017 spadá plnění poskytnuté Ing. J. M. S tím souvisí i nesprávné posouzení jednání žalobkyně pro účely rozhodnutí, zda bylo v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o pojistném, čímž měl ze strany žalobkyně vzniknout nedoplatek na pojistném v roce 2017, a zda jí tak v souvislosti s tím měla vzniknout povinnost zaplatit penále dle § 20 odst. 1 zákona o pojistném, resp. zda její jednání bylo v souladu s § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném.
6. K tomu žalobkyně dále namítla, že žalovaná dostatečně nerozlišila mezi oběma výše uvedenými právními otázkami, čímž učinila odůvodnění napadeného rozhodnutí nesrozumitelným, a dále spolu s tím zaměnila otázku vyloučení retroaktivního užití právního předpisu s otázkou výkladu právního předpisu. To vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaná nesrozumitelně uvedla, že *„daný případ je nutné posuzovat podle aktuálně platného znění zákona, v tomto případě zákona č. 128/2000 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2017, který je nutné vyložit zcela v souladu s jeho doslovným zněním“*. Žalobkyně k tomu poznamenala, že užití zákona č. 128/2000 Sb., ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, by bylo v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity, a proto bylo nutné užít obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 tak, jak žalovaná následně správně učinila. Vedle toho je ovšem žalobkyně toho názoru, že zákaz retroaktivity správně uplatněný v napadeném rozhodnutí žalovanou při aplikaci obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 nebylo důvodem pro omezení výkladu normy v § 75 odst. 4 obecního zřízení, a to na výklad výhradně jen ke dni do 31. 12. 2017, jak žalovaná ve svém rozhodnutí činí. Žalovaná totiž výslovně odmítla vzít v rámci svého výkladu v potaz všechny zřejmé skutečnosti nastalé do dne napadeného rozhodnutí,

zejména změny přijaté zákonem č. 99/2017 Sb., a s tím související skutečnosti. Žalovaná tak učinila v souvislosti se svým dalším pochybením ve výkladu, když odmítla při zjišťování obsahu dotčené normy užít jiný než gramatický výklad. Pouhý gramatický výklad nepostačuje k plnému pochopení významu normy, jenž zákonodárce zamýšlel, žalovaná proto měla při výkladu normy využít i další výkladové metody. Tím, že tak neučinila, zatížila napadené rozhodnutí vadou, neboť v důsledku toho nesprávně právně posoudila plnění žalobkyně. Žalobkyně toto své tvrzení doprovodila popisem své představy o správném způsobu výkladu právních norem. Soustředění se žalované pouze na gramatický výklad, byť zcela přesně důsledný, má za následek nesprávný závěr, který je v přímém rozporu se zásadou že znát zákony neznamena znát jejich slova, ale pochopit jejich význam a působení, a rovněž v rozporu se závěry případného logického, systematického a historického srovnávacího výkladu. Žalobkyně konstatovala, že pokud žalovaná nesprávně právně posoudila plnění, zatížila řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vadou.

7. Žalobkyně dále namítla, že žalovaná nesprávně právně posoudila druh plnění poskytnutého žalobkyní Ing. J. M. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k posouzení povahy plnění poskytnutého žalobkyní odkázala na § 71 odst. 3 ve spojení s § 71 odst. 1 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, kterými se rozlišovalo mezi měsíční odměnou a odměnou při skončení funkčního období. Z toho žalovaná dovodila, že plnění poskytnuté žalobkyní bylo měsíční odměnou. Žalobkyně však namítla, že se jedná o rozlišení formy plnění, a nikoliv povahy, a tedy i druhu plnění, neboť při výkladu § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 bylo nutné brát v potaz důvodovou zprávu k tomuto zákonu. Z této důvodové zprávy dovodila žalobkyně již shora zmíněné tři druhy plnění, s nimiž podle jejího názoru zákonodárce počítal a jednou z nichž je tzv. jiná odměna. Logickým výkladem lze přitom dovodit, že zákonodárce nevyslovil dost přesně to, co vyplývá z logického argumentu *per eliminationem*, tedy to, že je-li zvláštní právní úpravou v § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 upraveno poskytování měsíční odměny při skončení výkonu funkce odvoláním, nemůže se jednat o zcela tutéž měsíční odměnu, která může být dle § 72 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 poskytnuta jen za výkon funkce. Jak plyne z povahy plnění, to nemůže být a ani není poskytováno za výkon funkce. Systematickým výkladem pak žalobkyně dospěla k závěru, že obecní zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 vedle sebe rozlišuje tři rovnocenné situace, za kterých má být poskytováno plnění v určité výši, a to plnění za výkon funkce, plnění při skončení funkčního období a plnění při skončení výkonu funkce. Jedná se o tři druhy plnění, když teprve výše těchto plnění je určována prostřednictvím odkazu na měsíční odměnu dle § 72 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, jejíž výše je v dalším subsystému definována s ohledem na konkrétní situace v § 73 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, a odměnu při skončení funkčního období ve smyslu § 75 odst. 1 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, jejíž výše je definována dle § 73 odst. 2 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 jako součet měsíční odměny a násobku této měsíční odměny a počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce, nejdéle však pěti ukončených let výkonu funkce.

8. Na základě tohoto dělení dospěla žalobkyně k názoru, že pojem „měsíční odměna“ je kromě pojmenování jednoho z druhů plnění („za výkon funkce“) zákonodárcem v obecním zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 užíván také jako konstanta pro určování výše jednotlivých druhů plnění. To lze dle názoru žalobkyně dovodit i z gramatického výkladu, jestliže by byl žalovanou prováděn komplexně, nikoliv jen v rámci jednoho ustanovení. Současně s tím žalobkyně poukázala na závěry, které vyplývají z komparace s jinými právními předpisy, jež upravují svým obsahem shodné plnění jako tzv. odchodné, když jeho povaha jako plnění v souvislosti s ukončením výkonu funkce je stejná s úpravou v obecním zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017. Jedná se např. o zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Žalovaná se rovněž podle názoru žalobkyně v odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečně vypořádává se závěry stanoviska Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ze dne 5. 8. 2015, č. 2/2015, které má podle žalobkyně význam z hlediska posuzování skutečné povahy plnění ve smyslu obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, nikoliv zákona o pojistném, a následně tedy i v rámci výkladu § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017.
9. Dále žalobkyně poukázala na změny obecního zřízení provedené zákonem č. 99/2017 Sb. Tím došlo k nahrazení pojmu „měsíční odměna“ pojmem „odměna“ a dále byla zcela nahrazena úprava odměny při skončení výkonu funkce ve smyslu § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, úpravou v § 77 odst. 2 obecního zřízení v platném znění, ve kterém se tentýž institut označuje jako „odchodné“. Implicitní povahu odchodného v obecním zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 podle žalobkyně zcela potvrzuje také důvodová zpráva k zákonu č. 99/2017 Sb.
10. Žalobkyně dále na podporu svých tvrzení odkázala na Metodiku odměňování členů zastupitelstev ÚSC ze dne 20. 9. 2018, zpracovanou Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Uvedená metodika dle názoru žalobkyně dokládá konzistentní odlišování plnění poskytovaných za výkon funkce a plnění při skončení výkonu funkce v obecním zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 i v obecním zřízení v platném znění, u něhož se v tomto smyslu proměnil pouze jazykový aparát. Ve světle této metodiky tak bylo cílem zákona č. 99/2017 Sb. především sjednotit úpravu „odchodného“.
11. K nesprávnému právnímu posouzení jednání žalobkyně dle § 5 odst. 1 a 2 písm. b) zákona o pojistném žalobkyně namítla následující. Žalovaná měla s ohledem na výše uvedenou argumentaci žalobkyně dojít k závěru, že plnění poskytnuté zaměstnankyni na základě obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 svou povahou neodpovídá obsahu měsíční odměny ve smyslu zákona o pojistném a není tedy měsíční odměnou ve smyslu plnění poskytovaného za výkon funkce. S ohledem na to, že žalovaná správně vyloučila, že by plnění bylo odměnou poskytovanou při skončení funkčního období, měla podle žalobkyně *a contrario* dovodit, že poskytnuté plnění je vzhledem ke své povaze plněním jiným. Z hlediska právní kvalifikace je samostatným typem plnění poskytovaným při skončení výkonu funkce, které obecní zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 neformulovalo zcela explicitně. Obsah této právní normy namítaný žalobkyní

přitom byl zákonodárcem potvrzen v následném vývoji a vedle toho byl rozpoznatelný i v době před přijetím zákona č. 99/2017 Sb. z jiných dokumentů, které sice nejsou právně závazné, ale hrají neopominutelnou roli při výkladu normy.

12. Žalobkyně tak namítla, že žalovaná nepřistoupila ke kvalifikaci jednání žalobce formou poskytnutí odměny při skončení výkonu funkce dostatečně systematicky, což zároveň vedlo ze strany žalované k neuspokojivému vypořádání se s otázkou, zda se na odměnu při skončení výkonu funkce podle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 vztahuje výjimka podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném. Podle názoru žalobkyně žalovaná při posuzování této právní otázky vycházela již z mylného předpokladu, když nesprávně zaměnila měsíční odměnu s odměnou při skončení výkonu funkce, a u té ne zcela dostatečným způsobem konstatovala, že nespadá do rozsahu výše uvedené výjimky vyjádřené jako „odstupné, další odstupné, odchodné, odbytné (...)“. Tuto argumentaci žalobkyně považuje za mylnou a stejně tak za zavádějící, neboť dostatečně nerozlišuje mezi dvěma svébytnými právními otázkami, když jedna spočívá v otázce, čím je plnění poskytnuté žalobkyní ve smyslu obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, a druhá v otázce, zda je toto plnění odchodným ve smyslu zákona o pojistném. Pro posouzení obou právních otázek je pak nezbytné dostatečně se zabývat skutkovou stránkou věci.
13. Žalobkyně v této souvislosti podotkla, že zákon o pojistném je pro účely určování vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti zákonem obecným, který nemá za cíl vztahovat ke konkrétním titulům poskytovaných plnění, jež vyplývají ze speciálních zákonů soukromého i veřejného práva a pro něž je příznačné, že neužívají a ani nemohou užívat jedno zcela shodné pojmosloví. Z tohoto důvodu považuje žalobkyně závěr žalované plynoucí z prostého srovnání pojmů uvedených v obou zákonech bez dalšího za irelevantní, resp. postrádá v napadeném rozhodnutí jakékoli vypořádání se s touto skutečností.
14. K vývoji právní úpravy žalobkyně uvedla, že zákon o pojistném již v původním znění účinném do 3. 12. 1992 zmiňoval odchodné jako výjimku, když k němu doplňoval vysvětlivkou, že jde např. o plnění poskytované dle § 114 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, a tedy užívalo demonstrativní výčet. K pojmu odchodné se tak vztahoval již v původní verzi zákona o pojistném neuzavřený výčet plnění, svou povahou odchodným, napříč právním řádem. Tyto skutečnosti pak dle názoru žalobkyně potvrdil i následný legislativní vývoj ztělesněný přijetím zákona č. 59/1995 Sb., který ve vztahu k výjimce v podobě odchodného vytvořil obecný rámec výjimky pro plnění, která jsou svou povahou odchodným, když *a contrario* v téže normě ve vztahu k odstupnému uvádí konkrétní ustanovení zákoníku práce. Zákonem č. 264/2006 Sb. pak byl zákon o pojistném co do úpravy výjimky změněn do podoby, která přetrvává v ustanovení § 5 odst. 2 zákon o pojistném dodnes, přičemž příslušná vysvětlivka odkazuje ve vztahu k odbytnému na § 187 až 206 zákoníku práce, z čehož lze dle žalobkyně opět *a contrario* dovodit, že ostatní pojmy mají za cíl vytvářet obecný rámec výjimky pro plnění, která jsou svou povahou odstupným, dalším odstupným a odchodným. Důvodová zpráva k zákonu č. 264/2006 Sb. pak

provedenou úpravu vůbec nekomentuje, z čehož lze dle žalobkyně dovodit, že zákonodárce na tomto obecném rámci setrvává.

15. Vzhledem k tomu, že pojmy odchodné a odstupné ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném podle žalobkyně tvoří obecný rámec pro plnění, která mají jejich povahu, je nutné při jejich aplikaci vycházet z povahy plnění poskytnutého žalobkyní, u kterého má zároveň žalobkyně za to, že není ani v právním slova smyslu měsíční odměnou. V souvislosti s tím žalobkyně také poukázala na fakt, že pod pojem odstupné dle zákona o pojistném se subsumuje plnění v podobě odstupného dle § 67 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. K tomu žalobkyně poukázala na to, že sama žalovaná na svých internetových stránkách odkazuje na článek Ing. Antonína Daňka uveřejněný v časopisu Národní pojištění, č. 4/2015 nazvaný „Příjmy nezahrnované do vyměřovacího základu zaměstnance“, v němž se uvádí: *„Aby se pojistné z odstupného, dalšího odstupného, odchodného a odbytného nezahrnovalo do vyměřovacího základu zaměstnance, musí být zúčtováno v souladu s obecně závaznými právními předpisy, tedy například podle zákoníku práce (ZP). Pokud by zaměstnavatel zúčtoval zaměstnanci plnění, které by nazval odstupným, přičemž by se nejednalo o odstupné podle zákoníku práce, podléhalo by toto plnění odvodu pojistného.“* Z druhé citované věty lze dle žalobkyně a contrario dovodit, že je pro účely zákona o pojistném třeba posuzovat příjem zaměstnance podle obsahu, nikoliv podle názvu.
16. Žalobkyně proto k výkladu, v němž se žalovaná omezila jen na jazykový výklad, poznamenala, že jestliže by *ad absurdum* v případě plnění, které by podle svého obsahu zjevně mělo být zahrnuto do vyměřovacího základu, při zúčtování zaměstnankyni toto nazval odstupným, musela by žalovaná při stejně formalistickém přístupu, jaký aplikovala ve vztahu k žalobkyni v napadeném rozhodnutí, dojít k závěru, že se jedná o plnění, které nepodléhá odvodu pojistného.
17. V závěru své argumentace žalobkyně namítla, že nesouhlasí se závěry učiněnými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37, když tyto závěry shledává za nesprávné ve vztahu k předmětu žaloby a současně je považuje za rozporné s obsahem obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 i systematikou právní úpravy sociálního zabezpečení a státní politiky zaměstnanosti. Rovněž žalobkyně neshledala postup žalované, spočívající v pouhém odkázání na judikaturu bez dostatečného zdůvodnění, za dostatečný. Žalobkyně taktéž namítla, že napadené rozhodnutí nesplňuje nároky kladené na odůvodnění právním předpisem, když se žalovaná dostatečně nevypořádala se všemi odvolacími námitkami žalobkyně a rovněž neuvedla úvahy a myšlenkové pochody, jimiž se při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů ubírala a na základě nichž poté rozhodla. V uvedených nedostatcích shledala žalobkyně vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.
18. Z výše uvedených důvodů navrhla žalobkyně, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil k dalšímu řízení žalované.

Vyjádření žalovaného

19. Ve vyjádření k žalobě odkázala žalovaná především na odůvodnění napadeného rozhodnutí i jemu předcházející platební výměr.
20. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že § 75 odst. 3 a 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, bylo nutné vykládat nikoliv jako měsíční odměnu, jak tomu činila žalovaná, ale jako jinou odměnu poskytovanou formou a ve výši měsíční odměny za účelem poskytnutí kompenzace, jež má sociální charakter a je určena k překlenutí období, které navazuje na skončení výkonu funkce. K tomu žalovaná uvedla, že odměnu poskytnutou ve smyslu § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění platném do 31. 12. 2017, nebylo možné posoudit jako odměnu při skončení funkčního období, která se ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, nezahrnuje podle platné právní úpravy v době poskytnutí odměny do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení. K tomu dále dodala, že v případě odměny poskytnuté Ing. J. M. podle ustanovení § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, se jednalo de facto o pokračování vyplácení standardní měsíční odměny, která náleží uvolněnému členu zastupitelstva obce za výkon jeho funkce. Z této poskytnuté odměny tak byla ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o pojistném, povinna žalobkyně odvést pojistné na sociální zabezpečení. Jak žalovaná podotkla, je nutné rozlišovat mezi odměnou poskytnutou podle ustanovení § 75 odst. 1 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, tedy odměnou při skončení funkčního období, ze které se ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, pojistné na sociální zabezpečení neodvádí, a odměnou poskytnutou podle ustanovení § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, kdy odvolané místostarostce Ing. J. M. byla po dobu dalších tří měsíců vyplácena de facto dále její měsíční odměna, ze které mělo být odváděno pojistné na sociální zabezpečení. Žalovaná rovněž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015 – 37, který se týkal obdobného případu a potvrzoval závěry učiněné žalovanou.
21. K žalobkyní namítané nepovolené retroaktivitě žalovaná sdělila, že daný případ bylo s ohledem na usnesení o uvolnění místostarostky ze dne 31. 1. 2017 a stanovení vyplácení odměny dle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, ze dne 2. 2. 2017, včetně jednotlivých plnění za měsíce únor až duben 2017 nutno posuzovat v rámci obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017.
22. K odkazu žalobkyně na Metodiku odměňování členů zastupitelstev ÚSC ze dne 20. 9. 2018 zpracovanou Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, žalovaná uvedla, že se jednalo o metodiku zpracovanou již za účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 99/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2018. Nebylo tudíž možné tato metodická doporučení aplikovat na daný případ, když plnění bylo poskytnuto v měsících únor až duben 2017 ve smyslu ustanovení § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, tedy před účinností zákona č. 99/2017 Sb. Žalovaná naopak v reakci na tvrzení žalobkyně odkázala na Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 5.2 (odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce) vydané Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR podle právního stavu ke dni 30. 6. 2014, kde je na straně 53 řešeno poskytování odměny v případně

zániku mandátu přede dnem voleb, vzdání se nebo odvolání z funkce člena zastupitelstva s odkazem na ustanovení § 75 odst. 1, 3, a 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017. K tomu dále žalovaná odkázala na Informaci o účasti na nemocenském pojištění zastupitelů a členů orgánů územních samosprávných celků a placení pojistného z jejich odměn od 1. 1. 2014 zveřejněnou na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí.

23. S ohledem na právní úpravu platnou v době poskytnutí předmětného plnění, konstantní judikaturu a princip předvídatelnosti práva, dospěla žalovaná k závěru, že žalobkyně tím, že odměnu poskytnutou zaměstnankyni v souvislosti s odvoláním z funkce místostarostky podle ustanovení § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, v měsících únor až duben 2017, nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení, nepostupovala v souladu s § 5 odst. 1 zákona o pojistném, a vznikl jí tak v souladu se zákonem nedoplatek na pojistném. Z výše uvedených důvodů žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Posouzení věci krajským soudem

24. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili a soud neshledal důvody pro jeho nařízení (§ 51 s.ř.s.).
25. Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).
26. Soud přitom neshledal potřebu provádět dokazování důkazy navrženými žalobkyní. Pokud jde o důvodové zprávy k zákonům (k obecnímu zřízení a zákonu č. 99/2017 Sb.), není na místě je formálně dokazovat, neboť tyto jsou běžně známé a mezi účastníky navíc není žádného sporu o jejich obsahu, když oba z nich ve svých podáních citují. Metodika odměňování členů zastupitelstev ÚSC ze dne 20. 9. 2018 zpracovaná odborem veřejné správy Ministerstva vnitra nemůže z hlediska času svého zpracování a jemu předcházející podstatné změně relevantní právní úpravy, na kterou ostatně žalobkyně obsáhlým způsobem upozornila, hrát žádnou roli při výkladu pojmů obsažených v předchozí právní úpravě, jež byla v mezidobí zásadním způsobem změněna. Provedení důkazu zmiňovaným článkem Ing. Antonína Daňka nazvaného Příjmy nezahrnované do vyměřovacího základu zaměstnance uveřejněného v časopise Národní pojištění č. 4/2015 soud považoval za nadbytečné, neboť se jedná toliko o vyjádření odborného názoru uvedeného autora na problematiku zúčtování odstupného, dalšího odstupného, odchodného a odbytného, takže se článek zjevně ani nedotýká problému odměny poskytované dle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném k 31. 12. 2017, čili je pro projednávanou věc irelevantní. Konečně stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2015 ze dne 5. 8. 2015 tvoří součást správního spisu.
27. Žaloba nebyla shledána důvodnou.

28. Při rozhodování věci vycházel soud ze správního spisu, z něhož vyplývá, že usnesením zastupitelstva Městského obvodu Plzeň 3 ze dne 31. 1. 2017 byla dle § 84 odst. 2 písm. m) obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 odvolána Ing. J. M. z funkce uvolněné místostarostky Městského obvodu Plzeň 3, a to ke dni 31. 1. 2017. Úřad Městského obvodu Plzeň 3 přípisem ze dne 2. 2. 2017 sdělil, že podle § 75 odst. 4 obecního zřízení náleží Ing. J. M. odměna po odvolání z funkce v průběhu volebního období ještě po dobu tří měsíců, a to v částce třikrát 61 587 Kč, tedy celkem 184 761 Kč, která bude vyplácena postupně po dobu tří měsíců.
29. Správní orgán I. stupně provedl u žalobkyně dne 12. 6. 2019 kontrolu, o jejímž průběhu a výsledcích sepsal protokol o kontrole č. 1166/19/444. Jedním ze závěrů bylo i konstatování, že žalobkyně nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného zúčtovanou odměnu při ukončení výkonu funkce po odvolání v měsíci únoru 2017, březnu 2017 a dubnu 2017 zaměstnankyni Ing. J. M.
30. Proti uvedenému kontrolnímu zjištění se Městský obvod Plzeň 3 bránil námitkou ze dne 14. 6. 2019, podle níž se odměna poskytnutá bývalé místostarostce v měsících únor 2017, březen 2017 a duben 2017 svou povahou a účelem úzce blíží odstupnému, odchodnému a podobným příjmům, které se dle § 5 odst. 2 zákona o pojistném do vyměřovacího základu pro pojistné nezahrnují. Poukázal přitom jednak na komentář k § 5 odst. 2 zákona o pojistném, přičemž dovedl, že bývalé místostarostce bylo poskytnuto odchodné, na které vznikl nárok podle zvláštních právních předpisů, neboť odměna byla poskytnuta v souvislosti s koncem „zaměstnání“. Rovněž poukázal na stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2015 ze dne 5. 8. 2015, v němž se na straně 9 uvádí, že tento typ odměny není odměnou za vlastní výkon funkce, ale má spíše charakter sociální či překlenovací pro, na výkon funkce navazující, období. Podmínkou výplaty je právě to, že příjemce ve funkci skončil. V tom žalobkyně shledala shodné znaky a účel s odstupným. Žalobkyně konečně odkázala i na tehdy aktuální znění § 77 odst. 2 obecního zřízení, tedy po novele provedené zákonem č. 99/2017 Sb. V tomto ustanovení se již hovořilo přímo o odchodném, které bylo současně výslovně uvedeno v § 5 odst. 2 zákona o pojistném, tedy jako příjem, který se do vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení nezahrnoval.
31. Vyřízení námitek ze dne 8. 7. 2019 však byla námitka žalobkyně zamítnuta s odkazem na to, že Ing. J. M. byla tříměsíční odměna poskytnuta v souladu s § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném k 31. 12. 2017 v souvislosti s odvoláním z funkce místostarostky. Nejednalo se tak o odměnu při skončení funkčního období, ani o odchodné, nešlo tedy o příjem ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném.
32. Dne 26. 7. 2019 vydal správní orgán I. stupně platební výměr č. j. 44006/044760/19/010/lindag, kterým uložil žalobkyni dle § 4 až § 9 zákona o pojistném zaplatit dlužné pojistné ve výši 58 200 Kč a dle § 20 zákona o pojistném penále ve výši 24 056 Kč, tedy celkem 82 256 Kč.
33. Proti platebnímu výměru správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které však žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a platební výměr správního orgánu I. stupně potvrdila.
34. S jednotlivými žalobními námitkami se soud vypořádal následujícím způsobem.

35. Soud se nejprve věnoval argumentaci žalobkyně, která je obsažena na více místech žaloby a jež napadá odůvodnění napadeného rozhodnutí. Konkrétně žalobkyně uvedla, že se žalovaná nedostatečně zabývala závěry stanoviska Ministerstva vnitra č. 2/2015 ze dne 5. 8. 2015, které má dle žalobkyně význam z hlediska posuzování skutečné povahy plnění, kterého se bývalé místostarostce Ing. J. M. dostalo od žalobkyně v měsících únoru, březnu a dubnu 2017. Dále žalobkyně uvedla, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nesplňuje nároky, které na něj klade právní předpis, že se žalovaná nedostatečně vypořádává argumenty žalobkyně, nebo jen nepřesvědčivě konstatuje opačný závěr, aniž by uvedla důvod. Tím žalobkyně formuluje námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, byť to tak sama výslovně neuvedla.
36. Nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Žalobkyně svou argumentací míří nepochybně právně na posléze zmíněnou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
37. Nelze přehlédnout, že tvrzení žalobkyně ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí jsou velmi obecná. Žalobkyně nevymezila, s jakými jejími odvolacími argumenty se žalovaná nevypořádala. Není přitom věcí soudu ve správním soudnictví, aby za účastníky jakýmkoli způsobem domýšlel či snad dokonce dotvářel jejich žalobní argumentaci. Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispoziční, jak vyplývá už z § 5 s. ř. s. a soud je při přezkumu napadeného rozhodnutí zásadně vázán uplatněnými žalobními body, jak vyplývá z § 75 odst. 2 s. ř. s. Soud k tomu dodává, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

38. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 4 Azs 149/2004-52). Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobce je povinen v žalobě vylicít, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58).
39. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v té části, ve které je konkrétní, není důvodná, neboť žalovaná se se závěry obsaženými v stanovisku Ministerstva vnitra č. 2/2015 ze dne 5. 8. 2015 zabývala v dostatečné míře na straně 6 napadeného rozhodnutí, když představila svůj výklad ve stanovisku uvedených závěrů a skutečnost, že stanovisko není právně závazné. Další v žalobě uplatněná tvrzení ohledně nedostatečného odůvodnění byla zcela vágní a soud proto pouze na podkladě spisu v obecné rovině konstatuje, že napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů netrpí, neboť námitky obsažené v odvolání proti platebnímu výměru správního orgánu I. stupně vypořádává a současně představuje svůj komplexní právní pohled na věc, v jehož světle odvolací námitky žalobkyně neobstojí.
40. Soud rovněž dodává, že napadené rozhodnutí nepovažuje ani za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jak se žalobkyně domnívá s tím, že žalovaná dostatečně neodlišila dvě právní otázky, a sice pod jaký druh plnění ve smyslu obecného zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 spadá plnění poskytnuté Ing. J. M. po jejím odvolání z funkce místostarostky, respektive zda jednání žalobkyně bylo v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o pojistném.
41. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozporností (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). I přes určité vady, jimiž je rozhodnutí zatíženo, se však o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jednat nebude tehdy, je-li nedostatky možno odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to v kontextu proběhlého řízení, obsahu správního spisu a podání účastníků (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72).

42. Žádnou takovou vadu však soud v napadeném rozhodnutí nespatřuje a neztotožňuje se s tvrzeními žalobkyně, podle kterých žalovaná dostatečně neodlišila dvě sporné právní otázky. Z napadeného rozhodnutí je zcela evidentní, jaké důvody žalovanou k jejímu rozhodnutí vedou a o jaké úvahy se při tom opírá. Správní orgány dostatečně srozumitelně odůvodnily svůj pohled na povahu plnění, kterého se Ing. J. M. dostalo, a současně i zdůvodnily, z jakého důvodu toto plnění nelze subsumovat pod § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném. Skutečnost, že se žalobkyně s výsledkem tohoto právního posouzení neztotožňuje, ještě nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
43. Další žalobní bod, ve kterém žalobkyně uvedla, že se žalovaná nedostatečně zabývala skutečnou povahou plnění vypláceného žalobkyní bývalé místostarostce Ing. J. M., v čemž žalobkyně spatřuje vadu nedostatečného zjištění skutkové stránky věci, a tedy porušení § 3 správního řádu, je také nedůvodný.
44. Především je možno uvést, že povinnost stanovená v § 3 správního řádu, který zní: *„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“*, směřuje na otázku dostatečných skutkových zjištění, toto ustanovení zakotvuje zásadu tzv. materiální pravdy. Tento požadavek je rozveden v § 50 odst. 2 věta první správního řádu, podle něhož podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, a v § 50 odst. 3 správního řádu, podle něhož: *„Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“* První žalobní námitka však fakticky nenapadá nedostatečně zjištěný skutkový stav, když neobsahuje žádné tvrzení o skutkových okolnostech projednávaného případu, které snad měly správní orgány vzít v úvahu, a neučinily tak. Podstata této žalobní námitky tak spíše tkví v tvrzeném nesprávném právním posouzení otázky, konkrétně otázky právní povahy plnění, kterého se dostalo odvolané místostarostce Ing. J. M. ze strany žalobkyně v měsících únoru, březnu a dubnu roku 2017 podle § 75 odst. 4 obecního zřízení v tehdy účinném znění, popřípadě v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.
45. Protože žalobkyně námitku nesprávného právního posouzení uvedené otázky ve své žalobě rovněž uplatnila, konstatuje soud k tvrzení o nedostatečném zabývání se povahou daného plnění z pohledu možné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pouze toliko, že z napadeného rozhodnutí je zjevné, že se žalovaná podstatou plnění, kterého se ze strany žalobkyně dostalo odvolané místostarostce, Ing. J. M., zabývala, a to na straně 5 – 6 napadeného rozhodnutí. Učinila tak s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37, a ve vazbě na tvrzení žalobkyně obsažená v jejím odvolání proti platebnímu výměru správního orgánu I. stupně (tato tvrzení jsou shrnuta na straně 3 dole napadeného rozhodnutí). Klíčovým je závěr žalované, že i s ohledem na názor vyjádřený v označeném rozsudku Nejvyššího správního soudu je nutné projednávaný případ posuzovat dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017, přičemž nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že plnění ve smyslu § 75 odst. 4 obecního zřízení je svou povahou odchodným. Poznámka žalobkyně, že text

ustanovení § 75 odst. 4 obecního zřízení není formulován dostatečně přesně, je přitom jejím subjektivním názorem, který Krajský soud v Plzni nesdílí. Tyto závěry jsou přitom v napadeném rozhodnutí uvedeny sice stručně, nicméně logicky a především přezkoumatelně, když současně reagují na žalobkyní uplatněné odvolací námitky.

46. Podle názoru Krajského soudu v Plzni učinila žalovaná zadost svým povinnostem ve vztahu k odůvodnění svého závěru, že plnění dle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 nelze podřadit pod příjmy, které se dle 5 odst. 2 zákona o pojistném nezahrnují do vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění. Argumentaci, kterou žalobkyně připojila k tomuto svému žalobnímu bodu, soud vypořádá v rámci žalobní námitky nesprávného právního posouzení, kam tato také věcně patří. Jednoznačně nelze spatřovat procesní pochybení žalované v tom, že se na podkladě konkrétní argumentace vycházející z výkladu aplikovatelných právních norem a na ně navazující judikatury ztotožní se závěrem správního orgánu I. stupně, pokud přezkoumatelným způsobem vypořádá argumentaci žalobkyně coby odvolatele. To právě žalovaná učinila v projednávané věci a z hlediska soudu není takovému postupu co vytknout, neboť je zcela jasné, z jakých důvodů žalovaná nepřijala argumentaci žalobkyně obsaženou v odvolání proti platebnímu výměru správního orgánu I. stupně, a jaký o věci sama učinila právní závěr.
47. Druhý žalobní bod se týká nesprávného právního posouzení věci, které žalobkyně spatřuje ve dvou aspektech projednávané věci, a sice jednak otázky právní povahy plnění, kterého se od žalobkyně dostalo v měsících únoru, březnu a dubnu 2017 Ing. J. M. poté, co byla usnesením zastupitelstva Městské části Plzeň 3 dne 31. 1. 2017 odvolána z funkce místostarostky, jednak otázky právního posouzení jednání žalobkyně dle zákona o pojistném.
48. Pro přehlednost soud nejprve z nesporných skutkových zjištění správních orgánů obou stupňů shrnuje, že usnesením zastupitelstva Městského obvodu Plzeň 3 ze dne 31. 1. 2017 byla Ing. J. M. odvolána dle § 84 odst. 2 písm. m) obecního zřízení odvolána z funkce uvolněné místostarostky Městského obvodu Plzeň 3. Úřad městského obvodu Plzeň 3 přípisem ze dne 2. 2. 2017 sdělil, že dle § 75 odst. 4 obecního zřízení náleží Ing. J. M. „odměna po odvolání z funkce v průběhu volebního období ještě po dobu 3 měsíců“, přičemž stanovil, že celkem k výplatě jí náleží 3 x měsíční odměna ve výši 61 57 Kč, tedy celkem 184 761 Kč, která bude vyplacena postupně po dobu 3 měsíců. Ze mzdového listu pak vyplývá, že tyto částky byly vyplaceny, a to po srážce zálohy na daň z příjmů a odvodu na zdravotní pojištění; na sociální pojištění nebylo odvedeno nic.
49. Podle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017: „*Uvolněnému členu zastupitelstva obce a neuvolněnému členu zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náleží měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali, bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce.*“
50. Dle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2017: „*Do vyměřovacího základu zaměstnance se z příjmů uvedených v odstavci 1 nezahrnují tyto příjmy: odstupné a další odstupné, odchodné a odbytné, na která vznikl nárok podle*

zvláštních právních předpisů, a odměna při skončení funkčního období, na kterou vznikl nárok podle zvláštních právních předpisů.“

51. Pokud jde o otázku tvrzeného nesprávného právního posouzení právní povahy plnění, kterého se od žalobkyně dostalo v měsících únoru, březnu a dubnu 2017 Ing. J. M. poté, co byla usnesením zastupitelstva Městské části Plzeň 3 dne 31. 1. 2017 odvolána z funkce místostarostky, soud především konstatuje, že správní orgány nepochybily, když ve svém rozhodnutí vycházely ze znění obecního zřízení účinného ke dni 31. 12. 2017. S ohledem na shora rekapitulovaný průběh projednávané věci nepřichází v úvahu právní posouzení podle znění obecního zřízení účinného až po novelizaci provedené zákonem č. 99/2017 Sb., který reformoval oblast odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Z toho důvodu je také třeba odmítnout odkazy žalobkyně na Metodiku odměňování členů zastupitelstev územně samosprávných celků ze dne 20. 9. 2018 zpracovanou Ministerstvem vnitra, neboť ta již vychází z novelizované právní úpravy a pochopitelně také používá již novelizovaný pojmoslovný aparát.
52. Soud dále k obsáhlé argumentaci žalobkyně, která se týká především účelu poskytovaného plnění podle § 75 odst. 4 obecního zřízení, jeho podobnosti s institutem odchodného poskytovaného v některých případech dle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech souvisejících s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, či odstupného dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, uvádí, že se s ní nelze ztotožnit.
53. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37, v němž všechny tyto argumenty, které žalobkyně na podporu svého tvrzení snesla, rovněž odmítl, přičemž konstatoval: *„Odměnu vyplácenou při vzdání se funkce starosty obce upravuje výše citovaný § 75 odst. 4 zákona o obcích, podle něhož má v tomto případě uvolněný zastupitel po dobu tří měsíců nárok na poskytování ‘teto odměny.’ Gramatickým výkladem předmětného ustanovení zákona o obcích nelze dospět k jinému závěru, než se jedná o měsíční odměnu náležící za výkon funkce, kterou zákon zmiňuje v předchozí větě souvětí. Přesto, že jde o částku poskytovanou v souvislosti s rezignací na funkci starosty před konáním voleb, nejedná se o odměnu při skončení volebního období ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, ale nadále o měsíční odměnu. Poskytovanou odměnu nelze posoudit ani jako odchodné. Ač některé právní předpisy (srov. např. zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu) zakotvují odchodné jako plnění poskytované v souvislosti s ukončením výkonu funkce, zákon o obcích s tímto plněním neoperuje. Na tom nic nemění ani účel poskytovaného plnění. Je plně na zákonodárci, jakou formu finančního zabezpečení pro případ skončení funkce starosty zvolí. Zde tak záměrně učinil formou dalšího vyplácení měsíční odměny. Tato odměna proto při absenci zákonné úpravy podléhá stejnému režimu jako odměna poskytovaná při výkonu funkce starosty.“*
54. Jediný skutkový rozdíl mezi věcí řešenou v odkazovaném rozsudku Nejvyšším správním soudem a nyní projednávanou věcí tkvěl v tom, že v uvedeném případě se starosta své funkce v rámci funkčního období vzdal, zatímco Ing. J. M. byla z funkce místostarostky odvolána zastupitelstvem městského obvodu. Tento rozdíl

ovšem nemá pro právní posouzení věci žádný význam, neboť s ohledem na shora citovaný § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 se jedná o totéž plnění, bez ohledu na to, zda konkrétní osoba vykonávala funkci starosty či místostarosty.

55. S posouzením věci Nejvyšším správním soudem se Krajský soud v Plzni plně ztotožňuje. I v projednávané věci je tedy nutno vyjít z vymezení obsaženého v § 71 odst. 1 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017, podle něhož: „*Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členům zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce, (dále jen "uvolněný člen zastupitelstva obce") poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle tohoto zákona. Odměna se vyplácí z rozpočtových prostředků obce.*“ Odměnu vyplácenou při odvolání z funkce místostarosty během funkčního období upravoval v rozhodné době již citovaný § 75 odst. 4 obecního zřízení, který jednoznačně stanovil, „*Uvolněnému členu zastupitelstva obce a neuvolněnému členu zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náleží měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali, bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce.*“ Zákon tu naprosto zjevně odkazuje na odměnu zmíněnou v první větě § 75 odst. 4 obecního zřízení, tedy právě na odměnu poskytovanou podle § 71 odst. 1 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017.
56. K jednotlivým argumentům žalobkyně pak soud s odkazem na shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jen konstatuje, že účel vyplácení této odměny nemůže změnit její posouzení z hlediska problému jejího zahrnutí do vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, neboť zákonodárce svou vůli o tom, jakým způsobem má být finančně zabezpečen místostarosta v případě skončení funkce v rámci funkčního období, projevil zcela jednoznačně tak, že má jít o poskytování další finanční odměny při výkonu funkce místostarosty. Na tom nic nemění skutečnost, že jistě nejde o odměnu za vlastní pracovní činnost daného místostarosty, ale o způsob jeho zabezpečení v období po odvolání z funkce. Závěry soudu nemůže zvrátit ani poukaz na obdobnou povahu institutu odstupného poskytovaného dle § 67 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Zákonodárce totiž zcela zřejmým způsobem rozhodl o způsobu finančního zajištění v průběhu funkčního období odvolaného místostarosty, a to autonomně, bez ohledu na podobnost se soukromoprávní úpravou obsaženou v zákoníku práce. Je nutno v tomto směru poukázat na to, že při určování pravidel finančního zajištění odvolaných místostarostů coby veřejných funkcionářů musí zákonodárce zohledňovat i jiná kritéria, než ta, která je nutno brát v úvahu v případě běžných soukromoprávních poměrů. Jde-li o odkaz na zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech souvisejících s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, k nemožnosti srovnávat jím v některých případech přiznávané odchodné coby plnění poskytované v souvislosti s ukončením výkonu funkce, se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to ve svém shora citovaném rozsudku, když konstatoval, že obecní zřízení s takovýmto plněním neoperoje.

57. Způsobilá změnit závěr soudu není ani argumentace opírající se o znění důvodové zprávy k obecnímu zřízení (sněmovní tisk č. 422 z roku 1999). Je pravdou, že důvodová zpráva uvádí: „*Za výkon funkce jim (členům zastupitelstva obce, pozn. soudu) podle navrhovaného zákona a podle nařízení vlády k jeho provedení, za splnění stanovených podmínek, vznikne podle druhu vykonávané funkce, nárok na měsíční odměnu, další odměnu a odměnu při skončení funkčního období.*“, nicméně z textu samotného § 71 a § 75 odst. 4 obecního zřízení účinného do 31. 12. 2017 je zřejmé, že takovou konstrukci zákonodárce nakonec nepřevzal. Důvodová zpráva k zákonu sice obecně vzato může představovat oporu pro výklad právní normy, neobstojí-li však v konfrontaci s jasným zněním právní normy, je nutno upřednostnit doslovný výklad samotného právního předpisu. Důvodová zpráva není nadána žádnou normativní silou. Totéž lze ostatně konstatovat i k odkazům žalobkyně na důvodovou zprávu k zákonu č. 99/2017 Sb., který reformoval oblast odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Samotná skutečnost, že se zákonodárce rozhodl změnit danou právní úpravu, ani důvody, které ho k tomu vedly, nemohou mít samy o sobě dopad na jednoznačný výklad této právní úpravy, který z ní vyplývá a byl ostatně i potvrzen jako správný Nejvyšším správním soudem. Změna této právní úpravy pak jen potvrzuje východisko Nejvyššího správního soudu, že jde o výkon pravomoci zákonodárce, aby zvolil způsob, kterým má být zabezpečen místostarosta pro případ zániku své funkce. Tato část žalobního bodu tedy není důvodná.
58. Důvodná pak není ani druhá část tohoto žalobního bodu mířící na právní posouzení jednání žalobkyně dle zákona o pojistném. Žalobkyně ve svém žalobním bodu znovu opakuje některé své předchozí námitky, přičemž dovozuje, že plnění poskytnuté odvolané místostarostce Ing. J. M. v měsících únoru, březnu a dubnu 2017 mělo být posouzeno dle své povahy, a to jako odchodné, na které vznikl nárok dle zvláštního právního předpisu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném.
59. Soudu v tomto směru i s ohledem na již shora uvedenou argumentaci nezbyvá než konstatovat, že právní posouzení předmětného plnění bylo správními orgány obou stupňů posouzeno řádně. Proto nepřicházelo v úvahu, aby bylo toto plnění ve smyslu zákona o pojistném posouzeno jinak podle zákona o pojistném. Ten totiž vypočítává jednotlivé druhy příjmů, jež nejsou zahrnovány do vyměřovacího základu pojistného na důchodové pojištění, zcela jednoznačně, přičemž odměna poskytovaná odvolané místostarostce podle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 mezi nimi není. Výčet nezahrnovaných příjmů obsažený v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném je taxativní a citovaná právní úprava nedává prostor pro jeho rozšíření i uvedenou odměnu.
60. I k tomuto závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37, konstatoval, že „*odměna poskytovaná starostovi obce poté, co se vzdal funkce, není příjmem ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, který se nezahrnuje do vyměřovacího základu (...).*“ Jak už soud rovněž konstatoval, dotčená právní úprava je v tomto ohledu shodná jak pro starosty, tak pro místostarosty, čili ani na tomto závěru Nejvyššího správního soudu není možno s ohledem na tento skutkový rozdíl nutno nic měnit.

Rozhodnutí soudu

61. Soud tedy shrnuje shora uvedené tak, že ani jeden žalobní bod nebyl shledán důvodným, a proto žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

62. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 6. dubna 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu