



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **statutární město Plzeň**, se sídlem náměstí Republiky 1/1, Plzeň, zast. Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem, se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2019, č. j. 44000/003854/19 /44091/010/Vor, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 4. 2020, č. j. 30 Ad 1/2019-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Okresní správa sociálního zabezpečení Plzeň-město (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodla platebním výměrem ze dne 26. 7. 2019, č. j. 44006/044760/19/010/lindag (dále jen „platební výměr“), o povinnosti žalobce uhradit podle § 4 až § 9 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“), dlužné pojistné ve výši 58.200 Kč a podle § 20 téhož zákona penále z dlužného pojistného ve výši 24.056 Kč, celkem tedy 82.256 Kč. Žalobce podle správního orgánu prvního stupně nezahrnul do vyměřovacího základu pro odvod pojistného odměnu při ukončení výkonu funkce, která byla zúčtována odvolané místostarostce Ing. Jaroslavě Maříkové (dále jen „bývalá místostarostka“) za měsíce únor 2017 až duben 2017 (dále jen „odměna“).

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeném rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobce a potvrdila platební výměr správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 6. 4. 2020, č. j. 30 Ad 1/2019-37 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud se nejdříve zabýval námitkami o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů, které však neshledal důvodnými. Žalovaná se podle krajského soudu dostatečně zabývala závěry obsaženými ve stanovisku Ministerstva vnitra ze dne 5. 8. 2015, č. 2/2015 a vypořádala komplexně i další námitky obsažené v odvolání žalobce proti platebnímu výměru, především povahu dané odměny. Zároveň neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, neboť z něj byly zcela evidentní rozhodné důvody i úvahy žalované.

[5] Krajský soud se dále zabýval právním posouzením sporné otázky, a sice skutečnou povahou odměny vyplacené žalobcem bývalé místostarostce, která byla usnesením zastupitelstva městské části Plzeň 3 ze dne 31. 1. 2017 odvolána z funkce a dále právním posouzením jednání žalobce podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Žalobce tvrdil, že odměnu lze považovat podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném za příjem, který není zahrnován do vyměřovacího základu zaměstnance.

[6] K prvně uvedenému posouzení krajský soud uvedl, že bývalé místostarostce náležela po odvolání z funkce za tři po sobě jdoucí měsíce odměna v celkové výši 184.761 Kč podle § 75 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (shodně dále). Odměna jí byla vyplacena v měsících únor 2017 až duben 2017, a to po srážce zálohy na daň z příjmů a odvodu na zdravotní pojištění; na sociální pojištění nebylo odvedeno nic. Krajský soud považoval za správné, že žalovaná posuzovala povahu této odměny podle zákonné úpravy v obecním zřízení ve znění účinném k datu jeho vyplacení (únor 2017 až duben 2017), tj. ve znění účinném do 31. 12. 2017. Z uvedeného důvodu nebylo možné vzít v úvahu znění obecního zřízení po jeho novelizaci účinné od 1. 1. 2018, včetně Metodiky odměňování členů zastupitelstev územně samosprávných celků ze dne 20. 9. 2018 zpracované Ministerstvem vnitra (dále jen „metodika ze dne 20. 9. 2018“).

[7] Krajský soud ve svých úvahách odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37, jehož závěry shledal plně použitelnými i na projednávanou věc. Věc v uvedeném rozsudku řešená se totiž lišila od té nyní posuzované pouze v tom, že v ní došlo k rezignaci starosty z jeho funkce, zatímco v nyní projednávané věci byla místostarostka z výkonu funkce odvolána. Předmětem posouzení byl však i v něm výklad § 75 odst. 4 obecního zřízení a obdobné námitky k němu. Krajský soud se proto právě i s odkazem na uvedený rozsudek neztotožnil s žalobní námitkou o podobnosti odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení s institutem odchodného podle 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 s odstupným podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“).

pokračování

[8] V souladu se závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu krajský soud uzavřel, že podle § 71 odst. 1 obecního zřízení je při výkonu funkce místostarostovi obce vyplácena z rozpočtu prostředků obce mimo jiné odměna. Její vyplácení pokračuje i po odvolání z této funkce po dobu dalších tří měsíců podle § 75 odst. 4 obecního zřízení. Tato odměna tudíž nemá povahu odchodného ani odstupného a jedná se o odměnu, která podléhá stejnému režimu jako odměna poskytovaná při výkonu funkce. Účel vyplácení této odměny, na něž žalobce také odkazoval, nemůže změnit posouzení této odměny z hlediska jejího zahrnutí do vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném, neboť zákonodárce svou vůlí o tom, jakým způsobem má být finančně zabezpečen místostarosta v případě skončení jeho funkce v průběhu funkčního období, projevil zcela jednoznačně, a to tak, že se stále (i po odvolání z funkce) jedná o poskytování další finanční odměny, jako při samotném výkonu této funkce. Podle krajského soudu tudíž nelze zohlednit při posouzení povahy odměny ani úpravu obsaženou v zákoníku práce, neboť povaha odměny podle obecního zřízení je v něm vyjádřena autonomním způsobem.

[9] Krajský soud se v této souvislosti vyjádřil i k důvodové zprávě k obecnímu zřízení z roku 1999, sněmovní tisk 422/0 (dále jen „důvodová zpráva“), avšak dospěl k závěru, že konstrukci odměny, která je v ní dělena na měsíční odměnu, odměnu a odměnu při skončení funkčního období, zákonodárce do znění § 71 obecního zřízení a § 75 odst. 4 téhož zákona, nepřevzal.

[10] Závěrem se krajský soud vyjádřil nesouhlasně i k druhé sporné otázce, a to k právnímu posouzení jednání žalobce podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Dovedl, že zákon o pojistném na sociální zabezpečení ve svém § 5 odst. 2 písm. b) vyjmenovává zcela jednoznačně druhy příjmů, které nejsou zahrnovány do vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení. Odměna poskytovaná odvolané místostarostce podle § 75 odst. 4 obecního zřízení mezi nimi uvedena není. Taxativní výčet ustanovení zákona o pojistném na sociální zabezpečení pak nelze o uvedenou odměnu rozšířit.

III.

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní proti napadenému rozsudku obsáhle brojí kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek, napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, *in eventum* navrhuje zrušit pouze napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel má za to, že se krajský soud odmítl zabývat povahou odměny podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, v důsledku čehož opomenul podstatnou část skutečností významných pro správné posouzení sporné právní otázky.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti předestírá právní úpravu odměny za výkon funkce podle obecního zřízení a dospívá k závěru, že rozlišuje tři druhy odměn, které se od sebe liší svými kauzami. Odměna ve smyslu § 72 obecního zřízení je měsíční odměna, jejíž kauzou je výkon funkce. Ustanovení § 75 odst. 1 obecního zřízení upravuje odměnu při skončení volebního období, tedy kauzou je zde toto skončení volebního období, a třetím druhem je odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení, kde je kauzou odvolání z funkce či vzdání se funkce. Přestože jsou všechny tyto druhy odměn podle obecního zřízení

označeny stejně (jako odměna), materiálně se podle stěžovatele jedná o plnění odlišná. Odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení tudíž nemůže představovat tutéž odměnu, jakou má na mysli § 72 téhož zákona. Shodně s § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném je však kauzou u posledně dvou druhů zmíněných odměn ukončení výkonu funkce, nikoliv její výkon. Jejich účelem je tedy umožnit osobě, jejíž výkon funkce skončil, překlenuť z důvodů sociálních a hospodářských období, po které bude hledat jiný zdroj obživy. Odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení by tudíž podle stěžovatele měla spadat pod demonstrativní výčet příjmů podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném.

[14] Následně stěžovatel opakuje svoji žalobní argumentaci týkající se shody povahy odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení s odchodným a odstupným podle zákoníku práce a také podle § 114 zákona České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 1992. Má za to, že napadený rozsudek je nezákonný, jestliže se předestřeným účelem a povahou poskytnuté odměny nezabýval, neboť tato skutečnost měla vliv na posouzení otázky, zda zahrnout tuto odměnu do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení.

[15] Ve zbylé části kasační stížnosti stěžovatel popisuje smysl a účel zákona o pojistném na sociální zabezpečení a význam vyměřovacího základu. Má za to, že plnění, která by neměla být do vyměřovacího základu zahrnuta, by se měla posuzovat nikoliv podle svého označení, nýbrž podle jejich kauzy a účelu.

[16] Ve vztahu k závěrům krajského soudu přijatým k metodice Ministerstva vnitra ze dne 20. 9. 2018 a důvodové zprávě k obecnímu zřízení stěžovatel namítá, že nepožadoval retroaktivní výklad, jak zřejmě dovodil krajský soud. Pouze odkazoval na skutečnosti, jež jsou relevantní k výkladu obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017. Důvodová zpráva k zákonu č. 99/2017 Sb. [kterým se měnilo obecní zřízení, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a další související zákony], na straně 88 výslovně říká, že *„[t]yto odměny (při skončení výkonu funkce) měly taktéž charakter odchodného, ale nebyly tak výslovně označeny, což také vyvolávalo určité aplikační potíže.“* Podle stěžovatele tedy přestože nebyly odměny při skončení výkonu funkce takto výslovně označeny, uvedená důvodová zpráva potvrzuje, že se takto posuzují. Stěžovatel uvedené považuje za obecný princip, který by platil, i kdyby v této důvodové zprávě uveden nebyl.

[17] K odkazu krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 139/2015-37S, stěžovatel uvádí, že se neztotožňuje s tam použitým gramatickým výkladem. Má za to, že v době vydání tohoto rozsudku nemohl Nejvyšší správní soud znát všechny skutečnosti významné pro výklad aplikovaných ustanovení, které stěžovatel předestřel. Stěžovatel nesouhlasí zejména s odmítnutím posouzení plnění jako odchodného, neboť má za to, že znění obecního zřízení hovoří podle povahy plnění (odměny) o odchodném, což však Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku popírá. Stejně tak stěžovatel nesouhlasí se závěrem o tom, že odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení odpovídá odměně za výkon funkce podle téhož zákona, a postrádá pro daný závěr širší a přesvědčivou argumentaci. Znovu předesílá nutnost zohlednění kauzy a účelu této odměny pro posouzení její povahy.

pokračování

[18] Nad rámec tvrzení obsažených v žalobě stěžovatel upozorňuje srovnávací metodou na pravidla daňového práva, které je svým účelem, postavením adresátů v něm obsažených právních norem a povahou daňových orgánů pro účely výkladu konkrétních právních předpisů srovnatelné. Stěžovatel taktéž uvádí hypotetické příklady, kterými se snaží poukázat na absurditu výkladu na věc dopadajících právních norem krajským soudem, pokud by měl být tento výklad považován za správný.

[19] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že krajský soud odmítl provést důkaz článkem Ing. Antonína Daňka s názvem „*Příjmy nezabrnované do vyměřovacího základu zaměstnance*“ (dále jen „článek Ing. Daňka“), neboť ten je podstatný ve vztahu k řešení přijatému žalovanou a souvisí s otázkou materiální pravdy a posouzením povahy odměny podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

IV.

[20] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem, odkazuje na něj i na své vyjádření k žalobě a navrhuje kasační stížnosti zamítnout.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[24] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[25] Napadený rozsudek výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti odpovídá. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, vypořádal se se všemi uplatněnými žalobními námitkami, včetně těch týkajících se povahy odměny podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, a dostatečně své závěry odůvodnil. V tomto směru pro stručnost kasační soud odkazuje na odst. 58. až 60. napadeného rozsudku. Namítanou vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tudíž napadený rozsudek netrpí. Sám stěžovatel ostatně se závěry krajského soudu v kasační stížnosti podrobně polemizuje, což by u rozsudku nepřezkoumatelného pro nedostatek důvodů nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s těmito závěry nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[26] Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[27] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, zabýval se zbylými kasačními námitkami podřaditelnými pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., především spornou otázkou povahy odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení a jejím možným zařazením do kategorie příjmů, které nejsou zahrnovány do vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

[28] Podle § 71 odst. 1 obecního zřízení, *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.*

[29] Podle § 71 odst. 3 obecního zřízení, *odměnou podle odstavce 1 je a) měsíční odměna, b) odměna při skončení funkčního období.*

[30] Podle § 72 věta první obecního zřízení, *neuvolněným členům zastupitelstva obce může být za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna.*

[31] Podle § 75 odst. 4 obecního zřízení, *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.*

[32] Podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, *do vyměřovacího základu zaměstnance se z příjmů uvedených v odstavci 1 nezahrnují tyto příjmy: b) odstupné a další odstupné, odchodné a odbytné, na která vznikl nárok podle zvláštních*

pokračování

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

[33] Nejvyšší správní soud se již v minulosti shodnou právní otázkou na půdorysu obdobného skutkového stavu zabýval v rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 139/2015-37. Jak správně uvedl již krajský soud, rozdílem mezi nynější věcí a případem posuzovaným v označeném rozsudku byl způsob ukončení výkonu funkce. V nynější věci byla místostarostka odvolána z funkce zastupitelstvem žalobce před koncem funkčního období, kdežto v odkazovaném rozsudku se řešil případ, v němž starosta na svoji funkci před koncem funkčního období sám rezignoval. V obou případech se však jednalo o zánik funkce (starosty či místostarostky v průběhu funkčního období, jen na základě jiné právní skutečnosti – vzdání se funkce či odvolání). Další odlišností pak bylo postavení osoby, jejíž funkce takto zanikla, tedy buď starosty či místostarostky. Tyto dílčí rozdíly však v nynější věci nehrají žádnou roli. Z uvedeného důvodu jsou závěry, k nimž dospěl první senát v citovaném rozsudku týkající se povahy odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení a možnost jejího podřazení pod příjmy podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, použitelné i v souzené věci.

[34] Ve výše zmíněném rozsudku č. j. 1 Ads 139/2015-37 Nejvyšší správní soud shrnul, že „[z]ákon o obcích obecně definuje odměnu jako peněžité plnění poskytované obcí uvolněným členům zastupitelstva za výkon jejich funkce, přičemž rozlišuje dva druhy odměn uvolněných členů zastupitelstev, kterými jsou měsíční odměna a odměna při skončení funkčního období (srov. § 71 zákona o obcích).

[19] 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 „této 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.

[20] 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.

[21] 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.

[22] 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.

[23] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, 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 zaměstnance, přestože byl zaměstnavatelem zaměstnanci zúčtován.“

[35] Jak již výše uvedeno, tyto závěry, s nimiž se pro účely posouzení nynější věci ztotožňuje také čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, jsou zde plně použitelné. I v případě, jako je ten nynější, v němž byla v průběhu funkčního období odvolána místostarostka, se použijí identické právní normy, jejichž výklad provedl již první senát tohoto soudu. Pro uvedené Nejvyšší správní soud přitakává krajskému soudu v závěrech, které učinil ve vztahu k posouzení povahy odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení, zúčtované bývalé místostarostce po jejím odvolání z výkonu funkce v měsících únoru až dubnu roku 2017 právě s odvoláním na rozsudek č. j. 1 Ads 139/2015-37. Krajský soud nepochybil, pokud shledal, že je třeba obecní zřízení ve spojení s § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení vyložit podle jeho doslovného znění. Zákodárce zde zjevně neponechal prostor pro takový výklad povahy odměny (podle jednotlivých kauz), jaký předestřel stěžovatel v žalobě a posléze i v kasační stížnosti, když přirovnal odměnu podle § 75 odst. 4 obecního zřízení k plnění jiné povahy (odstupného, či odchodného). Jak také krajský soud správně upozornil, ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení obsahuje taxativní, nikoliv demonstrativní (jak se mylně domnívá stěžovatel) výčet příjmů, které se nezahrnují do vyměřovacího základu pro odvod pojistného na důchodové pojištění; odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení v něm není zahrnuta.

[36] Z uvedeného důvodu krajský soud nepochybil ani v tom, když jako správný potvrdil postup správních orgánů, které stěžovateli vyměřily dlužné pojistné a s ním související penále právě proto, že odměnu podle § 75 odst. 4 obecního zřízení vyplacenou po odvolání z funkce bývalé místostarostce nezahrnul do vyměřovacího základu pro účely odvodu pojistného na sociální zabezpečení.

[37] Výše uvedené závěry pak platí i ve vztahu ke stížnostní argumentaci, v níž stěžovatel shledal shodu odměny podle § 75 odst. 4 obecního zřízení s odchodným podle § 114 zákona České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, účinného do 31. 12. 1992. Jelikož obecní zřízení s pojmem odchodné vůbec nepracuje, nelze odměnu za takové plnění v daném případě považovat, jak již dříve dovodil kasační soud v rozsudku č. j. 1 Ads 139/2015-37.

[38] S ohledem na opakovaně zmíněnou speciální úpravu odměny obsaženou v obecním zřízení nelze odměnu podle § 75 odst. 4 obecního zřízení posuzovat ani podle zákoníku práce, na niž také stěžovatel odkazoval a dovozoval určitou její podobnost s odstupným.

[39] Stěžovatel namítal nesprávný výklad § 75 odst. 4 obecního zřízení a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení i proto, že zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 99/2017 Sb. na str. 88 výslovně uvedl, že odměny (při skončení funkce) měly taktéž charakter odchodného, avšak nebyly tak výslovně označeny.

[40] V tomto směru nutno dát stěžovateli za pravdu v tom, že předmětná důvodová zpráva skutečně v části týkající se § 77 a § 78 obecního zřízení (ve znění účinném po 1. 1. 2018) uvádí, že „[n]avržená právní úprava odchodného pro členy zastupitelstev obcí

pokračování

nabrazuje dosavadní právní úpravu „odměny při skončení funkčního období“ a obdobné odměny poskytované v zákonem stanovených případech (členům zastupitelstva obce, kteří zastávali zákonem vyjmenované funkce), když došlo k zániku jejich mandátu nebo odvolání z funkce či vzdání se funkce v průběhu funkčního období. Tyto odměny měly taktéž charakter odchodného, ale nebyly tak výslovně označeny, což také vyvolávalo určité aplikační potíže (někdy byly nesprávně chápány jako „výsluhová odměna“). Navrhovanou právní úpravou odchodného dochází k pojmovému sjednocení právní úpravy pro členy zastupitelstev obcí s pojmenováním obdobných plnění dle jiných zvláštních zákonů (viz např. zákon č. 236/1990 Sb. s právní úpravou odchodného pro poslance a senátory Parlamentu České republiky aj.).“

[41] Obsah této důvodové zprávy však nic nemění na výše podaném výkladu § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017. Naopak citovaná část důvodové zprávy potvrzuje, že i zákonodárce si byl vědom skutečnosti, že předchozí (v dané věci aplikované) znění obecního zřízení umožňovalo vykládat jeho § 75 odst. 4 tak, že odměna v něm upravená má stejnou povahu, jako měsíční odměna vyplácená v průběhu výkonu funkce podle § 71 odst. 1 obecního zřízení i § 72 téhož zákona. Nadto, jak také již přílehavě podotkl krajský soud v napadeném rozsudku, důvodová zpráva sice může být oporou pro výklad právních norem a může svědčit o úmyslu zákonodárce, není nadána normativní silou, a není tudíž ani závazným podkladem pro výklad jednotlivých ustanovení zákonné právní úpravy. Aplikované znění obecního zřízení lze vyložit podle jeho doslovného znění, které je jednoznačné. Ani tuto námitku tudíž neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[42] Kasační soud nemůže přisvědčit ani stížnostní námitce, podle níž krajský soud nepostupoval správně, pokud jako důkaz nepřipustil článek Ing. Antonína Daňka. Jedním ze základních projevů práva na spravedlivý proces je právo účastníka v řízení před soudem označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné, avšak tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění nepřevzal (viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94).

[43] Krajský soud v napadeném rozsudku v bodě 26. uvedl, že „[p]rovedení 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.“ Krajský soud tudíž provedení tohoto důkazu řádně zvážil a rozhodl o jeho neprovedení s poukazem na jeho nadbytečnost, přičemž tento svůj postup také odůvodnil. Subjektivní stěžovatelův názor o vhodnosti provedení navrhovaného důkazu přitom nezakládá povinnost krajského soudu tento důkaz za všech okolností provést. V postupu krajského soudu tudíž nelze shledat žádné pochybení a uvedená námitka stěžovatele je tudíž nedůvodná. Pouze pro úplnost kasační soud dodává, že článek, byť osoby znalé dané

problematiky, může být pro výklad relevantních právních norem soudem sice vodítkem, nikoliv však závazným podkladem.

[44] K námitkám stěžovatele, v nichž provádí výklad § 75 odst. 4 obecního zřízení za použití srovnávací metody s daňovým řádem, Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve správním řízení, ale ani v žalobě, tuto argumentaci stěžovatel neuplatňoval. Žalovaná, stejně jako posléze krajský soud tudíž neměly povinnost ani důvod se touto otázkou samy zabývat. S ohledem na tuto skutečnost jsou uvedené kasační námitky v tomto směru nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovateli nic nebránilo se uvedenou argumentací bránit již v žalobě; v takovém případě by bylo povinností krajského soudu i tuto námitku vypořádat. Jestliže ji však stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti, jedná se o námitku, kterou kasační soud není oprávněn posuzovat.

[45] Nejvyšší správní soud tudíž neshledal v právním posouzení věci provedeném krajským soudem pochybení. Odměna podle § 75 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném do 31. 12. 2017 je svou povahou totožná s měsíční odměnou vyplácenou za výkon funkce (ve smyslu § 71 odst. 1 obecního zřízení či § 72 téhož zákona), a tudíž není vyjmuta z vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyl naplněn.

VI.

[46] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalované jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu