



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Zubka a soudců JUDr. Ivy Hrdinové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobce: **Ing. Georgios B.**, narozený dne xxx
bytem xxx
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Novákem
sídlem Sokolská 1788/60, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **město Krnov**, IČO 00296139
sídlem Hlavní náměstí 96/1, 794 01 Krnov
zastoupený advokátem Mgr. Jaromírem Závadou
sídlem Hlavní náměstí 35/1a, 794 01 Krnov

o neplatnost výpovědi z pracovního poměru,

o odvolání žalovaného proti rozsudku Okresního soudu v Bruntále ze dne 30. 11. 2017, č. j. 11 C 13/2016-135,

takto:

I. Rozsudek soudu prvního stupně se v odstavci I. výroku **mění** takto:

Žaloba, aby bylo určeno, že výpověď z pracovního poměru daná žalobci dopisem žalovaného ze dne 5. 5. 2016 je neplatná, se zamítá.

II. Žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení před soudy všech stupňů 25 198,48 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku, k rukám Mgr. Jaromíra Závady, advokáta se sídlem Hlavní náměstí 35/1a, Krnov.

Odůvodnění:

1. Dopisem ze dne 5. 5. 2016, doručeným žalobci dne 9. 5. 2016, žalovaný sdělil žalobci, že mu podle ustanovení § 52 písm. f) zákoníku práce dává výpověď z pracovního poměru, protože nesplňuje

Shodu s prvopisem potvrzuje Michal Vozar.

předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce. Důvod k tomuto opatření spatřoval v tom, že žalobce byl pravomocným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 4 To 295/2015 ze dne 4. 5. 2016, kterému předcházela rozsudek Okresního soudu v Bruntále sp. zn. (správně č. j.) 1 T 123/2014-1160 ze dne 16. 6. 2015, uznán vinným ze spáchání „trestného zločinu“ zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 odst. 1, odst. 2 písm. a) trestního zákoníku a přečinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, jichž se dopustil při výkonu funkce vedoucího investičního oddělení Odboru regionálního rozvoje Městského úřadu Krnov. Tím žalobce „ztratil bezúhonnost ve smyslu § 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC, v platném znění“.

2. Dopisem ze dne 28. 7. 2016, doručeným žalobci dne 10. 8. 2016, žalovaný sdělil žalobci, že mu dává výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. g) zákoníku práce, neboť žalobce porušil povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem a jsou dány důvody, pro které s ním lze okamžitě zrušit pracovní poměr. Výpověď odůvodnil tím, že jednáním, pro které byl žalobce odsouzen rozsudkem Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 295/2015-1328, jemuž předcházela rozsudek Okresního soudu v Bruntále č. j. 1 T 123/2014-1160 ze dne 16. 6. 2015, žalobce „ohrozil, oprávněné zájmy zaměstnavatele, kdy tato porušení povinností zaměstnance plynoucí (...) přímo ze zákona i z pracovní smlouvy jsou mimořádným a zcela výjimečným vybočením z normálního chování a činnosti zaměstnance“.
3. Žalobou podanou u Okresního soudu v Bruntále dne 9. 11. 2016 se žalobce domáhal, aby bylo určeno, že obě výpovědi z pracovního poměru jsou neplatné. Žalobu zdůvodnil zejména tím, že na základě pracovní smlouvy ze dne 11. 12. 2002 pracoval u žalovaného na pozici vedoucího Investičního oddělení Odboru regionálního rozvoje Městského úřadu Krnov. Tuto práci vykonával až do 9. 3. 2015, kdy došlo ke změně pracovní smlouvy a žalobce byl přeřazen na pozici referenta Odboru veřejných zakázek Městského úřadu Krnov, na které byl tajemníkem městského úřadu zařazen „k výkonu správních činností, tedy na tzv. úřednickou pozici“. K jeho zařazení na pozici úředníka však vůbec nemělo dojít, neboť žalobce „fakticky nikdy správní činnosti nevykonával a náplň práce podle jejího popisu tomu ani nenasvědčuje“; k výkonu jeho zaměstnání nebylo třeba složení zkoušky odborné způsobilosti podle vyhlášky č. 512/2002 Sb. a žalobce současně ani nebyl oprávněnou úřední osobou ve smyslu zákona č. 500/2000 Sb. K jeho zařazení došlo v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), podle které je třeba vykládat pojem správních činností (resp. pojem pracovníka ve veřejné správě) velmi restriktivně a současně musí být pojem „veřejná správa“ vykládán a používán jednotným způsobem v celé Evropské unii, a není proto možné ponechat jeho výklad a používání na uvážení členských států; s ohledem na konstantní judikaturu SDEU lze shrnout, že zaměstnání ve veřejné správě musí být chápáno jako pozice zahrnující přímou nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci svěřené veřejným právem a na funkcích, jejichž smyslem je ochrana obecných zájmů státu nebo jiných veřejných orgánů. Na tuto judikaturu také žalovaný reagoval „přeřazením“ některých úředníků na tzv. „neúřednické“ pozice, k němuž došlo na základě usnesení Rady města Krnov ze dne 16. 3. 2016. Výpovědi z pracovního poměru ze dne 28. 7. 2016 žalobce vytkl nedostatečné skutkové vymezení jejího důvodu, neboť žalovaný pouze odkázal na závěry trestního řízení a konkrétně nevymezil, v čem spatřuje porušení povinností žalobce. S ohledem na skutečnost, že k vytýkanému jednání žalobce mělo dojít v roce 2013 a žalovaný se jako poškozený účastnil trestního řízení, k výpovědi navíc přistoupil po uplynutí prekluzivních lhůt podle ustanovení § 58 odst. 1 zákoníku práce.
4. Okresní soud napadeným rozsudkem určil, že výpověď z pracovního poměru daná žalobci žalovaným dne 5. 5. 2016 je neplatná (výrok I), určil, že výpověď z pracovního poměru daná žalobci žalovaným dne 28. 7. 2016 je neplatná (výrok II), a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci k rukám JUDr. Jiřího Nováka náhradu nákladů řízení ve výši 27 744,50 Kč (výrok III). Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobce na základě pracovní smlouvy ze dne 11. 12. 2002 pracoval u žalovaného od 1. 1. 2003 ve sjednaném druhu práce „9.10. komplexní zajišťování rozsáhlé investiční činnosti“, „časem“ se žalobce stal „vedoucím investičního oddělení Odboru regionálního rozvoje MěÚ Krnov“, z této funkce byl dne 8. 9. 2014 odvolán a s účinností od 9. 3. 2015 byl žalobce „přeřazen“ na pozici „referenta odboru veřejných zakázek Městského úřadu Krnov“. Od počátku byl žalobce „zařazen

jako úředník dle zákona č. 312/2002 Sb.“ (takto byli „zařazeni v podstatě všichni zaměstnanci Městského úřadu Krnov s výjimkou uklízeček, řidiče, domovníka a správce“), teprve v roce 2016 „došlo k revizi zařazení zaměstnanců na tzv. úřednická místa“ a na základě „Opatření obce č. 1/2016“ přijatého usnesením 1114/27 na 27. schůzi Rady města Krnova konané dne 16. 3. 2016 byla k 1. 7. 2016 „z tzv. úřednických míst vyňata mimo jiné funkční místa v odboru veřejných zakázek – vedoucí odboru a referenti odboru“ (ke změně pracovní náplně na dotčených pracovních místech v této souvislosti nedošlo). Žalobce se nepodílel na výkonu správních činností, pro jím zastávanou funkci referenta odboru veřejných zakázek nebylo vyžadováno složení odborné způsobilosti podle vyhlášky č. 512/2002 Sb. a žalobce nebyl ani oprávněnou úřední osobou podle zákona č. 500/2004 Sb., o čemž žalovaný v době doručení výpovědi věděl. Na základě těchto zjištění soud prvního stupně dospěl k závěru, že žalobce ke dni 9. 5. 2016 nespadal pod zákon č. 312/2002 Sb., a tudíž se na něj nevztahovala podmínka bezúhonnosti vymezená v ustanovení § 4 odst. 1, 2 tohoto zákona a výpovědní důvod podle ustanovení § 52 písm. f) zákoníku práce byl žalovaným použit neoprávněně a výpověď je neplatná. V případě výpovědi z pracovního poměru ze dne 28. 7. 2016 (poté, co dospěl k závěru o řádném skutkovém vymezení důvodu výpovědi) se soud zabýval tím, zda k ní žalovaný přistoupil před uplynutím lhůt podle ustanovení § 58 zákoníku práce. Vyšel přitom ze skutečnosti, že k ní žalovaný přistoupil z důvodu porušení pracovních povinností, jehož se žalobce podle trestního rozsudku (jímž byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody) dopustil v době od 8. 4. 2013 do 27. 8. 2013, takže výpověď „byla tedy žalobci dána až po uplynutí jednorocní objektivní lhůty“ (bylo již proto „bezpředmětné zkoumat běh subjektivní dvouměsíční lhůty“).

5. Proti rozsudku soudu prvního stupně podal odvolání žalovaný, který namítal, že v případě první výpovědi okresní soud nepřihlédl ke všem tvrzeným skutečnostem, a to k obsahu pracovněprávního vztahu, k jednotlivým činnostem žalobce v rámci výkonu jeho zaměstnání a k jednání žalobce po podání výpovědi, dále neúplně zjistil skutkový stav věci, neboť neprovedl navržené důkazy potřebné k prokázání rozhodných skutečností (zamítl návrh žalovaného na zajištění pracovní smlouvy žalobce a spisu Pojišťovny České spořitelny, a.s. k pojistné události), a rovněž věc nesprávně právně posoudil, konkrétně pojem správních činností, postavení úředníka a možnost přeřazení zaměstnance na pozici tzv. „neúředníka“. Žalovaný poukázal na skutečnost, že do pracovní náplně referenta odboru veřejných zakázek byly dle popisu pracovního místa ze dne 9. 3. 2015 zahrnuty mimo jiné činnosti jako podílení se na přípravě podkladů pro výběrová řízení na zhotovitele projekčních a stavebních prací dle platných zákonů a směrnic, spolupráce s orgány města – radou a zastupitelstvem města, komisemi rady města, výbory zastupitelstva města, odbory městského úřadu, odbornými zaměstnanci městského úřadu při správě městských projektů, zajišťování plnění usnesení rady města a zastupitelstva města v rámci své pracovní pozice, spolupráce se členy zastupitelstva při poskytování informací důležitých pro jejich rozhodování, zodpovědnost za správnost a komplexnost podkladů pro vydávání rozhodnutí jiných správních a soudních orgánů. Všechny výše uvedené činnosti podle názoru žalovaného naplňují znaky správních činností, tedy plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. Rozhodující je vždy faktický stav, tedy zda zaměstnanec skutečně alespoň v některé z oblastí své působnosti vykonává správní činnosti, nikoliv jak je formálně zařazen. Dále namítal, že žalobce nesdělil bez zbytečného odkladu, že trvá na dalším zaměstnávání. U druhé výpovědi dospěl okresní soud k nesprávnému závěru, že tato výpověď byla žalobci dána až po uplynutí jednorocní objektivní lhůty, neboť z ustanovení § 58 zákoníku práce vyplývá, že v případě šetření jiného orgánu je zaměstnavateli dána jakási další lhůta pro uplatnění jeho práv. Jedná se o úpravu speciální, kdy je zaměstnavateli v důsledku takového chování zaměstnance, pro něž musí zahájit šetření jiný orgán, dána možnost „ještě do 2 měsíců“ rozvázat platně se zaměstnancem pracovní poměr, přičemž objektivní lhůta jednoho roku se v takovém případě vůbec neuplatní. I kdyby tomu tak nebylo, je třeba vycházet z toho, že objektivní lhůta počne běžet znovu po právní moci trestního rozsudku. Žalovaný navrhoval, aby odvolací soud rozsudek okresního soudu změnil a žalobu o neplatnost obou výpovědí z pracovního poměru zamítl, případně napadený rozsudek zrušil a věc vrátil okresnímu soudu k dalšímu řízení.

6. Žalobce navrhl potvrzení rozsudku soudu prvního stupně jako věcně správného, přičemž zdůraznil, že žalovaný teprve v odvolání uvedl výčet činností, které jsou podle jeho názoru činnostmi správními, jedná se však o některé z činností, které jsou toliko formálně uvedeny v popisu pracovního místa žalobce ze dne 9. 3. 2015. Žalovaný však v odvolání netvrdil, že žalobce tyto činnosti fakticky vykonával. I kdyby žalovaný tvrdil a prokázal, že žalobce činnosti uvedené v odvolání fakticky vykonával, přesto by žalobce nebyl úředníkem ve smyslu zákona o úřednících. Činnosti, které žalovaný uvádí v odvolání, totiž správními činnostmi nejsou, a to z toho důvodu, že těmito a dalšími činnostmi žalobce neplnil úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti podle zvláštních právních předpisů. Pro pozici žalobce se nevyžadovalo složení úřednické zkoušky, žalobce nebyl oprávněnou úřední osobou ve smyslu správního řádu a žalovaný dodatkem č. 1 k pracovnímu řádu vyňal místa referentů odboru veřejných zakázek z tzv. úřednických míst. Soud prvního stupně vyložil pojem „správní činnosti“ v souladu s ustálenou judikaturou a správní praxí. Argument žalovaného, že žalobce neoznámil žalovanému včas, že trvá na dalším zaměstnávání, je lichý, neboť v daném případě se jedná pouze o pořádkovou lhůtu uvedenou v § 69 odst. 1 zákoníku práce. V případě druhé výpovědi je závěr soudu prvního stupně v plném souladu s dikcí zákoníku práce a komentářovou literaturou a závěr žalovaného nemůže obstát (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 1992, sp. zn. 6 Cdo 52/92, rozsudek ze dne 5. 11. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1153/2003, a další). Žalovaný ve svých úvahách pomíjí, že důvodem rozvázání pracovního poměru zde není až odsuzující rozsudek trestního soudu, nýbrž vlastní jednání zaměstnance, které je poté předmětem šetření jiného orgánu, např. orgánů činných v trestním řízení.
7. K odvolání žalovaného Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 5. 2018 č. j. 16 Co 32/2018-176 rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I změnil tak, že žalobu na určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru dané žalobci žalovaným dne 5. 5. 2016 zamítl (výrok I), rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II potvrdil (výrok II) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů (výrok III). Odvolací soud (v návaznosti na ustanovení § 2 odst. 3 a 4 „zákona o úřednících“) za kritérium pro určení, zda je „daná osoba“ úředníkem, považoval „podíl na výkonu správních činností“ a především slovní spojení „plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti“. Vyložil, že plněním úkolů v samostatné působnosti bude to, co zastupitelstvo nebo rada uloží v rámci samostatné působnosti obecnímu úřadu [§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1 „zákona o obcích“], nebo to, co zastupitelstvo, rada nebo starosta uloží v rámci samostatné působnosti tajemníkovi obecního úřadu [§ 110 odst. 4 písm. b) „zákona o obcích“], a že v případě přenesené působnosti bude „podílem na výkonu správních činností“ participace na výkonu státní správy, jejíž výkon je jako celek (na rozdíl od výkonu samostatné působnosti) úkolem obce. Za významnou zde považoval též vyhlášku Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků samosprávných celků, která v § 1 obsahuje katalog taxativně vypočtených správních činností (v oblasti přenesené i samostatné působnosti), pro jejichž výkon se vyžaduje ověření zvláštní odborné způsobilosti, jakož i „zařazení zaměstnance do úřadu územního samosprávného celku“ tajemníkem (§ 3 „zákona o obcích“) v rámci radou stanoveného celkového počtu zaměstnanců [§ 102 odst. 2 písm. j) „zákona o obcích“]. Vzhledem k uvedenému nesouhlasil „s názorem soudu prvního stupně, že z popisu pracovního místa žalobce ze dne 9. 3. 2015 a pozdějšího postupu žalovaného od 1. 7. 2016 plyne, že žalobce se nepodílel na výkonu správních činností“, a že „za pomocné a servisní práce ve smyslu § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících lze považovat kromě práce správce počítačové sítě pouze práce charakteru správce budovy, údržbáře, topiče, uklízečky, vrátného apod.“ Za výkon správních činností podle odvolacího soudu nelze považovat jen samotné rozhodování ve správním řízení podle správního řádu, ale rovněž přípravování podkladů pro taková rozhodnutí. Na druhou stranu je však třeba hodnotit výkon „čistě“ administrativních prací např. na sekretariátu, podatelně, pokladně apod. jako výkon pomocných prací ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících. Odvolací soud proto (rovněž s ohledem na Metodickou příručku Ministerstva vnitra k zákonu o úřednících) uzavřel, že „zaměstnanec územního samosprávného celku bude považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy“, a „naopak, pokud je jediným druhem práce zaměstnance výkon obslužných činností, zákon o úřednících se na něho vztahovat nebude“. „Hraniční případy“ je nutné posoudit individuálně s ohledem na sjednaný druh práce a popis pracovní

činnosti v pracovní náplni. V případě žalobce potom odvolací soud vyšel ze zjištění, že podle popisu pracovního místa ze dne 9. 3. 2015 žalobce měl kromě jiného zajišťovat předprojektovou a projektovou přípravu akcí financovaných z rozpočtu města, zpracovávat investiční záměry podle zadání, způsobu financování, projektové přípravy, podílet se na zpracování zadání připravovaných akcí, vyřizovat majetkoprávní vztahy před zahájením stavby, zajišťovat agendu spojenou s povolováním staveb, zajišťovat inženýrskou činnost, podílet se na uzavírání smluv o věcném břemeni – služebnosti, přípravě podkladů k uzavření těchto smluv, jednat s vlastníky dopravní a technické infrastruktury, s vlastníky pozemků, vést evidenci zpracovaných projektových dokumentací, vykonávat dohled a dozor investiční výstavby, zajišťovat protokolární předání staveniště zhotoviteli, provádět převážku stavebních prací, kontrolu faktur za provedené práce a dodávky po stránce věcné a formální, zajišťovat podklady pro kolaudační řízení, provádět kontrolu odstranění vad a nedodělků, vyřizovat reklamační vady díla, podílet se na přípravě podkladů pro výběrová řízení na zhotovitele projekčních a stavebních prací dle platných zákonů a směrnic, spolupracovat s orgány města při přípravě městských projektů, zajišťovat plnění usnesení rady města a zastupitelstva města v rámci své pracovní pozice, zodpovídat za správnost a komplexnost podkladů pro vydávání rozhodnutí jiných správních a soudních orgánů. Uvedené činnosti – které žalobce „žádným způsobem nezpochyboval a nerozporoval, tedy netvrdil, že by tyto činnosti nevykonával a že by vykonával činnosti jiné“ – podle odvolacího soudu „je nutno považovat za výkon správních činností, a tedy žalobce je nutno definovat jako úředníka ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o úřednících“. S ohledem na skutečnost, že žalobce nelze považovat za osobu bezúhonnou, je třeba výpověď z pracovního poměru danou žalovaným žalobci dne 5. 5. 2016 považovat za platnou. V případě výpovědi z pracovního poměru ze dne 28. 7. 2016 se odvolací soud zcela ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že výpověď byla učiněna po uplynutí jednorozhodovací lhůty, a je proto neplatná.

8. K dovolání obou účastníků Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 28. 8. 2020 č. j. 21 Cdo 4041/2018-223 dovolání žalovaného odmítl (výrok I), dovolání žalobce v části směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení rovněž odmítl (výrok II) a rozsudek krajského soudu ve výroku, jímž byl změněn rozsudek Okresního soudu v Bruntále ze dne 30. 11. 2017 č. j. 11 C 13/2016-135 ve výroku o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru dané žalobci žalovaným dne 5. 5. 2016, a ve výroku o náhradě nákladů řízení zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení (výrok III). Dovolací soud konstatoval, že závěr odvolacího soudu o tom, že k výpovědi z pracovního poměru ze dne 28. 7. 2016 žalovaný přistoupil po uplynutí jednorozhodovací lhůty stanovené ustanovením § 58 odst. 1 zákoníku práce, je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a není důvod, aby rozhodná právní otázka byla posouzena jinak. Objektivní lhůta činí jeden rok a běží ode dne, kdy důvod k výpovědi vznikl. Pro počátek běhu objektivní lhůty není významné, kdy se zaměstnavatel o důvodu k výpovědi dozvěděl; rozhodující z tohoto hlediska je pouze skutečnost, kdy objektivně – nezávisle na úrovni vědomí (znalostí) zaměstnavatele důvod k výpovědi vznikl. Objektivní lhůta přitom představuje z hlediska podání výpovědi pro porušení pracovní povinnosti nejzazší mez, kterou nelze v žádném případě překročit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 7. 2010 sp. zn. 21 Cdo 2483/2009 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 8. 2015 sp. zn. 21 Cdo 1673/2015). Tato „nejzazší mez“ se uplatní též v případě, kdy jednání zaměstnance bylo předmětem šetření jiného orgánu; to platí nejen tehdy, jestliže se během této lhůty zaměstnavatel o porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci nedozvěděl, ale i v případě, že šetření jiného orgánu o jednání zaměstnance v této lhůtě ještě neskončilo, popřípadě se zaměstnavatel o jeho výsledku v této lhůtě nedozvěděl, a i kdyby tímto šetřením nevyšly najevo žádné jiné skutečnosti, než které byly zaměstnavateli dosud známy (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2003 sp. zn. 21 Cdo 1153/2003, uveřejněný pod č. 196 v časopise Soudní judikatura, roč. 2003, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. 4837/2010).
9. Posouzení platnosti výpovědi z pracovního poměru ze dne 5. 5. 2016 závisí na vyřešení otázky, zda žalobce jako referent odboru veřejných zakázek vykonával práce, které představují výkon správních činností, a je proto úředníkem. Dovolací soud zdůraznil, že úředník územního samosprávného celku je definován třemi základními kritérii (znaky), jimiž jsou: a) musí jít o zaměstnance v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku, b) musí jít o zaměstnance zařazeného do úřadu územního samosprávného celku a c) musí jít o zaměstnance podílejícího se na správních činnostech.

Tato kritéria musí být splněna kumulativně, jinak zaměstnance za úředníka považovat nelze. Splnění prvních dvou kritérií (posouzení jejich splnění) v praxi zpravidla obtíže činit nebude. Naplnění třetího kritéria – především posouzení, které činnosti je možné podřadit pod zákonnou definici „správních činností“ – však může být složitější, neboť součástí této definice není (taxativní ani demonstrativní) výčet činností, které se za správní činnosti považují. Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících správními činnostmi se pro účely tohoto zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů. Uvedená legální definice nepodává vyčerpávající a jednoznačnou odpověď na otázku, jaké činnosti se považují za výkon správních činností. Odvolací soud proto podle názoru dovolacího soudu správně dovodil, že pro určení okruhu osob, na které se zákon vztahuje (úředníků), je rozhodující především slovní spojení „plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti“; tento dílčí závěr koresponduje i s důvodovou zprávou k zákonu o úřednících, která výkonem „správních činností“ rozumí „plnění úkolů v oblasti samostatné a přenesené působnosti územního samosprávného celku“. Se závěry, které odvolací soud učinil (a z velké části převzal z odborné literatury – srov. Vedral, Josef, Kdo je úředníkem podle zákona o úřednících územních samosprávných celků, ASPI, ID: LIT25129CZ, nebo Vedral, Josef, Zákon o úřednících územních samosprávných celků, ASPI, ID: LIT25181CZ) při výkladu pojmů „plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti“ a „plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti“, dovolací soud v zásadě souhlasil.

10. Obtížnější (s ohledem na rozsah samostatné působnosti) je vymezení pojmu „plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti“. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2016 (dále jen „zákon o obcích“), obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2 zákona o obcích).
11. Výkon samosprávy (samostatné působnosti) je primárně právem, nikoliv povinností (úkolem) územního samosprávného celku. To pochopitelně nevylučuje, aby zákon územním samosprávným celkům i v samostatné působnosti ukládal povinnosti (úkoly) provádět nebo zabezpečovat určité činnosti [na úrovni obce např. povinnost pravidelného ročního přezkoumávání hospodaření – § 42 zákona o obcích, povinnost obce vytvářet podmínky pro plnění povinné školní docházky – § 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) nebo povinnosti obce při nakládání s komunálním odpadem – § 17 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů]. Pokud by zákon o úřednících rozuměl „plněním úkolů v samostatné působnosti“ jen tyto záležitosti, tedy oblasti, kdy je územním samosprávným celkům zákonem uloženo něco v samostatné působnosti vykonávat, byla by jeho osobní působnost poměrně úzká.
12. Nelze proto přehlédnout, že výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků je především záležitostí jejich volených orgánů (zastupitelstva, rady a starosty, resp. hejtmána a primátora), zatímco teprve provádění přijatých rozhodnutí je věcí jejich úřadů (a následně in concreto úředníků v nich zařazených). Relevantní jsou pro tyto případy též ta ustanovení zákona o obcích, na jejichž základě jsou obecní úřady, resp. jejich tajemníci povinni plnit úkoly, které jim uloží příslušná zastupitelstva, rady nebo starostové [srov. § 109 odst. 3 písm. a) bod 1 a § 110 odst. 4 písm. b) zákona o obcích].
13. Plněním úkolů v samostatné působnosti bude tedy to, co zastupitelstvo nebo rada uloží v rámci samostatné působnosti obecnímu úřadu [§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o obcích], nebo to, co zastupitelstvo, rada nebo starosta uloží v rámci samostatné působnosti tajemníkovi obecního úřadu [§ 110 odst. 4 písm. b) zákona o obcích]. Toto „uložení úkolů“ se může uskutečnit buďto v konkrétní

věci (usnesením zastupitelstva nebo rady v určité záležitosti), nebo obecně [typicky prostřednictvím organizačního řádu obecního úřadu schvalovaného radou obce, v němž se stanoví rozdělení pravomocí mezi jednotlivé odbory – srov. § 102 odst. 2 písm. f) a o) zákona o obcích]. Bude tedy záležet na tom, jaké úkoly v samostatné působnosti obce uloží příslušné orgány obce obecnímu úřadu a tím i jeho úředníkům.

14. Při vymezení pojmu „plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti“ je třeba vycházet ze zákonné úpravy, z níž vyplývá, že státní správu, jejíž výkon je zákonem svěřen orgánu obce, orgán obce vykonává jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.) – srov. § 7 odst. 2 zákona o obcích. Zajištění výkonu přenesené působnosti je povinností obce (srov. § 65 zákona o obcích); výkon přenesené působnosti – s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce – náleží obecnímu úřadu [srov. § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích]. V případě přenesené působnosti bude tedy „podílem na výkonu správních činností“ participace na výkonu státní správy, jejíž výkon je jako celek (na rozdíl od výkonu samostatné působnosti) úkolem obce. Nepůjde přitom jen o vlastní rozhodování ve správním řízení podle správního řádu, ale i o přípravu podkladů pro takové rozhodnutí, z nichž se při jeho vydání vychází.
15. Pro vymezení pojmu „správní činnosti“ v konkrétním posuzovaném případě je důležitá též vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků, která v ustanovení § 1 obsahuje katalog taxativně vypočtených správních činností (v oblasti přenesené i samostatné působnosti), pro jejichž výkon se vyžaduje ověření zvláštní odborné způsobilosti. Obsah jednotlivých správních činností vypočtených v tomto ustanovení je prostřednictvím citací příslušných ustanovení právních předpisů upravujících tu kterou oblast veřejné správy definován v příloze této vyhlášky. Znamená to tedy, že vše, co je uvedeno v této vyhlášce, je též správní činností ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících. Na druhé straně ale není možno automaticky dovozovat, že činnosti ve vyhlášce neuvedené správní činnosti nejsou, neboť existují správní činnosti, k jejichž vykonávání není prokázání zvláštní odborné způsobilosti zapotřebí; v příloze k této vyhlášce jsou ve sloupci 4 stanoveny „náplně jednotlivých správních činností, k jejichž výkonu je nezbytné prokázání zvláštní odborné způsobilosti“ (§ 1 odst. 2 vyhlášky).
16. Posledním vodítkem je „zařazení zaměstnance do úřadu územního samosprávného celku“. Obecní úřad tvoří vedle starosty a místostarosty (místostarostů) tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu (§ 109 odst. 1 zákona o obcích). Zatímco stanovení celkového počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu je vyhrazeno radě obce [srov. § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], tajemník obecního úřadu, který plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu [srov. § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích], rozhoduje o výběru konkrétních osob na tato pracovní místa, tedy o jejich zařazování do obecního úřadu [s výjimkou vedoucích odborů (srov. § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích) a tajemníka samotného (srov. § 103 odst. 3 zákona o obcích)]. Tajemníkovi obecního úřadu potom náleží též posouzení, zda fyzická osoba (zaměstnanec) je úředníkem, a rozhodnutí o jejím zařazení k výkonu správní činnosti v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě (srov. § 3 zákona o úřednících). Z tohoto zařazení je potom možno při posuzování charakteru pracovněprávního vztahu takto zařazeného (nezařazeného) zaměstnance vycházet. Stane-li se však následně otázka, zda zaměstnanec je úředníkem (a na jeho pracovněprávní vztah se vztahuje zákon o úřednících), předmětem sporu mezi zaměstnavatelem (územním samosprávným celkem) a tímto zaměstnancem, může (musí) soud sám posoudit, zda byla splněna všechna (shora uvedená) základní kritéria (znaky), aby zaměstnanec mohl být považován za úředníka.
17. Soudní dvůr Evropské unie v souvislosti s výjimkou z volného pohybu pracovníků vztahující se na zaměstnance ve veřejné správě (čl. 39 odst. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství) vyložil, že uvedená výjimka nedopadá na všechny zaměstnance ve veřejné správě, nýbrž jen na ta pracovní místa ve veřejné správě, která jsou spjata s výkonem moci a přidělením odpovědnosti za ochranu obecných zájmů státu (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 1980 ve věci Komise Evropského společenství proti Belgickému království č. C 149/79, rozsudek ze dne 3. 6. 1986 ve věci Komise Evropského společenství proti Francouzské republice č. C-307/84 nebo rozsudek ve věci Komise Evropského společenství proti Italské republice č. C-225/85). V rozsudku ze dne 3. 7. 1986 ve věci Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg, č. C-66/85 Soudní dvůr objasnil, že zaměstnáním ve veřejné správě jsou pozice, které zahrnují přímý nebo nepřímý výkon moci uložené veřejným právem

při výkonu funkcí, jejichž účelem je chránit obecné zájmy státu nebo jiné veřejné autority a jež proto vyžadují zvláštní vztah loajality ke státu na straně osob, které tato zaměstnání vykonávají, a dále reciprocitu práv a povinností, na nichž je založeno pouto státní příslušnosti.

18. Z uvedeného podle názoru dovolacího soudu plyne, že pod „správní činnosti“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících je možno podřadit plnění úkolů v oblasti veřejné správy (státní správy a samosprávy), tj. činnosti vykonávané na podkladě a v mezích veřejného práva v obecném (veřejném) zájmu, jež představují přímý nebo nepřímý výkon moci spojený s odpovědností konajícího správního orgánu a osob do něj zařazených za dosažení sledovaného výsledku. Zpravidla se bude jednat o činnosti, pro které musí zaměstnanec (úředník) splňovat zvláštní odbornou způsobilost. Naopak, za „správní činnosti“ nelze považovat pomocné, servisní nebo manuální práce (tzv. obslužné činnosti) a jejich řízení, popřípadě další činnosti, při jejichž výkonu zaměstnanec nenesl odpovědnost za výsledek při plnění úkolů v oblasti samostatné a přenesené působnosti územního samosprávného celku.
19. Zaměstnance územního samosprávného celku bude možno (za splnění zbývajících dvou předpokladů) považovat za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy nebo které vyplývají z usnesení jeho volených orgánů. V každém jednotlivém případě se závěr bude odvíjet od skutkových zjištění o sjednaném druhu práce zaměstnance a o činnostech, které v jeho rámci zaměstnanec fakticky vykonává (vykonával).
20. Z podaného výkladu vyplývá, že podřazení zaměstnancem vykonávaných činností pod „správní činnosti“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících je právním posouzením věci, které účastníci řízení nemohou učinit předmětem shodného tvrzení podle ustanovení § 120 odst. 3 o. s. ř. (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2002 sp. zn. 21 Cdo 1478/2002, uveřejněný pod číslem 76 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2003). Nemůže proto obstát námitka žalobce, podle které „mezi účastníky tedy bylo od počátku řízení nesporné, že se ani žalobce, ani další referenti odboru veřejných zakázek nepodíleli na výkonu správních činností a jako takoví byli neúředníky“. Namítá-li dále žalobce, že „teprve v odvolání proti rozsudku soudu prvního stupně (tedy po koncentraci řízení) přišel žalovaný s překvapivým tvrzením, že rozhodující je vždy faktický stav, a ten je v této věci takový, že žalobce vykonával řadu činností, které v podstatných rysech naplňují znaky správních činností“, pak přehlíží, že skutečnosti o obsahu jeho pracovní náplně obsažené v popisu pracovního místa žalobce ze dne 9. 3. 2015 se staly předmětem dokazování před soudem prvního stupně již při prvním jednání ve věci a nemohly tak v odvolacím řízení představovat nepřipustné novoty ve smyslu ustanovení § 205a o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 8. 2009 sp. zn. 21 Cdo 4419/2008, uveřejněný pod číslem 27 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2010). Vyjádření žalovaného, že „žalobce vykonával řadu činností, které v podstatných rysech naplňují znaky správních činností“, pak především představuje vyjádření k právní stránce věci, ke kterému soud vždy přihlédne, i když je účastník učinil až poté, co nastaly účinky tzv. koncentrace řízení podle ustanovení § 118b o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013 sp. zn. 31 Cdo 4616/2010, uveřejněný pod č. 98 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2013).
21. Odvolací soud proto postupoval správně, zabýval-li se tím, jaké činnosti žalobce u žalovaného v rámci sjednaného druhu práce fakticky vykonával a zda je lze považovat za výkon „správních činností“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících. Jeho skutkový závěr – učiněný jen na základě popisu pracovního místa žalobce ze dne 9. 3. 2015, který žalobce „žádným způsobem nezpochybňoval a nerozporoval, tedy netvrdil, že by tyto činnosti nevykonával a že by vykonával činnosti jiné“ – o tom, že „žalobce vykonával činnosti dle popisu pracovního místa“, však nemá oporu v řádně provedeném dokazování. Dovolací soud vytkl odvolacímu soudu, že za svá skutková zjištění nemůže vzít tvrzení účastníka jenom proto, že účastník na opačné straně sporu tato tvrzení „nezpochybňoval či nerozporoval“, neboť z takové nečinnosti účastníka ještě nevyplývá, jaký postoj tento účastník k tvrzeným skutečnostem z hlediska jejich pravdivosti a úplnosti zaujímá; na tato skutková tvrzení nelze tedy pohlížet stejně jako na shodná skutková tvrzení ve smyslu ustanovení § 120 odst. 3 o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2018 sp. zn. 21 Cdo 5063/2017). Vzhledem k tomu, že uvedené závěry soudní praxe odvolací soud nerespektoval, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

22. Na základě takto učiněného skutkového závěru se odvolací soud navíc omezil jen na holé konstatování, že „tyto činnosti je nutno považovat za výkon správních činností, a tedy žalobce je nutno definovat jako úředníka ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o úřednících“, aniž by blíže vysvětlil, jaké úvahy ho – vzhledem k jím podanému výkladu „správních činností“ – k tomuto závěru vedly. Nikterak se přitom nevypořádal ani s opačným závěrem soudu prvního stupně, který zohlednil, že pro pozici žalobce „nebylo mimo jiné vyžadováno složení zkoušky odborné způsobilosti dle vyhl. č. 512/2002 Sb.“ a „žalobce současně ani nebyl oprávněnou úřední osobou dle zákona č. 500/2004 Sb.“, a vycházel ze skutkového zjištění, že v roce 2016 „došlo k revizi zařazení zaměstnanců na tzv. úřednická místa“ a na základě „Opatření obce č. 1/2016“ přijatého usnesením 1114/27 na 27. schůzi Rady města Krnova konané dne 16. 3. 2016 byla k 1. 7. 2016 „z tzv. úřednických míst vyňata mimo jiné funkční místa v odboru veřejných zakázek – vedoucí odboru a referenti odboru“ (ke změně pracovní náplně na dotčených pracovních místech v této souvislosti nedošlo). Uvedený závěr odvolacího soudu je proto podle názoru dovolacího soudu pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný.
23. Krajský soud jako soud odvolací (§ 10 odst. 1 o. s. ř.), vázán právním názorem vysloveným ve shora uvedeném rozsudku Nejvyššího soudu (§ 226 odst. 1 a § 243g odst. 1 část věty první za středníkem o. s. ř.), přezkoumal opětovně rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru dané žalobci žalovaným dne 5. 5. 2016 a akcesorickém výroku o náhradě nákladů řízení, jakož i řízení jemu předcházející se zřetelem k ustanovení § 206 odst. 2 a § 212 o. s. ř., a dospěl po doplnění dokazování k závěru, že odvolání žalovaného je v této části důvodné.
24. Odvolací soud se v souladu se shora podaným výkladem zabýval tím, jaké činnosti žalobce u žalovaného v rámci sjednaného druhu práce fakticky vykonával a zda tyto činnosti naplňují uvedené znaky „správních činností“ ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících.
25. Skutečnosti, ze kterých vycházel soud prvního stupně, nejsou z hlediska posuzované právní otázky významné. Z okolnosti, že pro pozici žalobce „nebylo mimo jiné vyžadováno složení zkoušky odborné způsobilosti dle vyhl. č. 512/2002 Sb.“, nelze automaticky dovozovat, že žalobce nebyl úředníkem, protože existují správní činnosti, k jejichž vykonávání, jak bylo uvedeno výše, není prokázání zvláštní odborné způsobilosti zapotřebí. Rovněž skutečnost, že „žalobce současně ani nebyl oprávněnou úřední osobou dle zákona č. 500/2004 Sb.“, automaticky neznamená, že nebyl úředníkem, neboť „správní činnosti“ se podle shora uvedeného výkladu nerozumí jen provádění úkonů správního orgánu ve správním řízení, které ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Konečně ani zjištění, že v roce 2016 „došlo k revizi zařazení zaměstnanců na tzv. úřednická místa“ a že na základě „Opatření obce č. 1/2016“ přijatého usnesením 1114/27 na 27. schůzi Rady města Krnova konané dne 16. 3. 2016 byla k 1. 7. 2016 „z tzv. úřednických míst vyňata mimo jiné funkční místa v odboru veřejných zakázek - vedoucí odboru a referenti odboru“ (ke změně pracovní náplně na dotčených pracovních místech v této souvislosti nedošlo), není rozhodné, protože z tzv. „zařazení zaměstnance do úřadu územního samosprávného celku“, resp. „zařazení k výkonu správní činnosti“ ve smyslu § 3 zákona o úřednících lze vycházet pouze tehdy, není-li tato otázka spornou. Stane-li se však následně otázka, zda zaměstnanec je úředníkem (a na jeho pracovněprávní vztah se vztahuje zákon o úřednících), předmětem sporu mezi zaměstnavatelem (územním samosprávným celkem) a tímto zaměstnancem - jak tomu bylo i v projednávané věci - může (musí) soud sám posoudit, zda byla splněna všechna (shora uvedená) základní kritéria (znaky), aby zaměstnanec mohl být považován za úředníka (srov. bod 16 odůvodnění), odvolací soud se proto dále nezabýval důvody, pro které žalovaný přistoupil k zmiňované „revizi“ zařazení referentů a vedoucího odboru veřejných zakázek s účinností od 1. 7. 2016.
26. Z rozsudku Okresního soudu v Bruntále ze dne 16. 6. 2015 č. j. 1 T 123/2014-1160 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 5. 2016 č. j. 4 To 295/2015-1328 odvolací soud zjistil, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání trestného činu zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 odst. 1, odst. 2 písm. a) trestního zákoníku a trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Trestné činnosti se žalobce dopustil v době od 18. 4. 2013 do 27. 8. 2013 při výkonu funkce vedoucího Investičního oddělení Odboru regionálního rozvoje Městského úřadu Krnov, s tím, že do jeho

pracovní náplně spadalo i komplexní zajišťování investiční činnosti, včetně přípravy a realizace investic, předprojektové, projektové a organizační přípravy akcí a zajištění průběhu výběrových řízení, kdy s ohledem na svou pracovní náplň se kromě zabezpečení vlastní přípravy a průběhu výběrových řízení zpravidla podílel i na výběru vítězného uchazeče a připravoval podklady pro rozhodnutí Rady a Zastupitelstva města Krnova. Prvostupňový i odvolací trestní soud dospěl k závěru, že žalobce se vytýkané trestné činnosti dopustil v postavení úřední osoby ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku, podle něhož je úřední osobou také člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů, neboť je nepochybné, že žalobce byl úředníkem územní samosprávy (konkrétně Městského úřadu Krnov) a byl odpovědný za probíhající zakázkové řízení, a to jednak z titulu svého pracovního zařazení a jednak s ohledem na to, že mu tuto skutečnost zadal místostarosta Ing. B. po schůzce dne 18. 4. 2013. Vzhledem k tomu, že se jednalo o zakázku pro obec, nepochybně žalobce plnil úkoly státu či společnosti, tedy přinejmenším obyvatel města Krnova, a za tímto účelem měl rovněž určité pravomoci, aby zadávací řízení a celou veřejnou zakázku mohl dovést ke zdárnému konci. Byl odpovědný za výběrové řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tedy v daném případě za probíhající zakázkové řízení, byl oprávněn ukládat povinnosti účastníkům tak, aby zabezpečil projednání předložených nabídek a následně rozhodnutí rady města.

27. Odvolací soud se ztotožnil se závěrem trestního soudu, že žalobce na pozici vedoucího Investičního oddělení Odboru regionální rozvoje Městského úřadu Krnov vykonával činnosti, na základě kterých bylo třeba jej považovat za úředníka podle § 2 odst. 4 zákona o úřednících. Hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a hospodaření s majetkem obce totiž bezpochyby náleží do samostatné působnosti obce. Při tomto hospodaření byla obec povinna řídit se do 30. 9. 2016 mimo jiné zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, resp. od 1. 10. 2016 je povinna se řídit zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. To znamená, že na obec se vztahují povinnosti tzv. veřejného zadavatele pro výběr dodavatelů na úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Smyslem a cílem právní úpravy veřejných zakázek je nastavení pravidel, které by zabránily korupci, garantovaly hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, rychlou realizaci potřebných veřejných projektů a férovou a transparentní soutěž dodavatelů. Jinak řečeno, činnost spočívající v zajišťování přípravy, „administrace“ a realizace veřejných zakázek včetně průběhu zadávacího řízení a posouzení a hodnocení nabídek představuje plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti obce a tedy výkon „správních činností“ podle § 2 odst. 4 zákona o úřednících. Rovněž z pohledu judikatury Soudního dvora Evropské unie lze tuto činnost považovat za výkon moci uložené veřejným právem, jehož účelem je chránit obecné zájmy státu, resp. územního samosprávného celku, a jež proto vyžaduje zvláštní vztah loajality osob, které tuto činnost vykonávají, vůči zaměstnavateli (územnímu samosprávnému celku).
28. Pro posouzení projednávané věci je však podstatné, že následně byl žalobce s účinností od 9. 3. 2015 „přerážen“ na pracovní místo referenta Odboru veřejných zakázek Městského úřadu Krnov. Žalobce tvrdil, že bez ohledu na to, co bylo uvedeno v popisu pracovního místa ze dne 9. 3. 2015, tak fakticky vykonával zejména činnost, která spočívala v přípravě a zajišťování předprojektové a projektové dokumentace, a dále se účastnil tzv. kontrolních dnů na stavbách. Jelikož tato skutečnost byla mezi účastníky sporná, odvolací soud k prokázání skutečnosti, jaké činnosti žalobce jako referent odboru veřejných zakázek u žalovaného fakticky vykonával, doplnil dokazování výpovědí tehdejšího tajemníka Městského úřadu Krnov Ing. Igora K., účastnickou výpovědí žalobce a výpověďmi svědků Bc. Pavla J. a Taťány K. Z výpovědi Ing. Igora K. odvolací soud žádná relevantní zjištění nečinil, neboť tehdejší tajemník při popisu pracovní náplně žalobce jako referenta odboru veřejných zakázek vycházel z popisu pracovního místa ze dne 9. 3. 2015, zatímco k tomu, zda a v jakém rozsahu žalobce jednotlivé činnosti uvedené v popisu pracovního místa fakticky vykonával, se nebyl schopen vyjádřit. Z účastnické výpovědi žalobce a výpovědí svědků Bc. Pavla J. a Taťány K. shodně vyplývá, že žalobce se podílel na přípravě a zajišťování předprojektové a projektové dokumentace investičních akcí. Svědkyně Taťána K. potvrdila, že tato projektová dokumentace sloužila jako podklad pro zadávání veřejných zakázek na provedení stavebních prací. Svědek Bc. Pavel J., který v rozhodném období zastával pozici vedoucího odboru veřejných zakázek, dále vypověděl, že žalobce zpracovával objednávky na dodávku projektové dokumentace, které následně schvaloval svědek, komunikoval s projektanty v průběhu zpracování dokumentace a následně přebíral vyhotovenou dokumentaci,

přičemž kontroloval věcnou správnost faktur (zda fakturovaná částka a rozsah poskytnutého plnění odpovídají objednavce). Odvolací soud neshledal důvod nevěřit v této části výpovědi svědka Bc. Pavla J., neboť samotný žalobce výkon těchto činností připustil ve vyjádření ze dne 25. 5. 2021. Na rozdíl od žalobce má ovšem odvolací soud za to, že obdobně jako při plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti, kdy podíl na výkonu správních činností představuje nejen vlastní rozhodování ve správním řízení podle správního řádu, ale i příprava podkladů pro takové rozhodnutí, tak i při plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti v rámci agendy veřejných zakázek představuje podíl na výkonu správních činností nejen přímé zajišťování průběhu zadávacího řízení, posouzení a hodnocení nabídek a rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, ale i příprava podkladů pro zadávací řízení. Podkladem pro zadávací řízení je tzv. zadávací dokumentace podle § 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, která je nejvýznamnějším dokumentem, na jehož základě zpracovávají dodavatelé své nabídky, proto zákon ukládá zadavateli vymezení prostřednictvím zadávací dokumentace veškeré podrobnosti předmětu veřejné zakázky nezbytné k tomu, aby dodavatel mohl zpracovat svou nabídku. Význam kvality zpracování zadávací dokumentace lze z pohledu zadavatele spatřovat v tom, že dodavatelé na jejím základě podají vzájemně porovnatelné nabídky, které umožní zadavateli jejich hodnocení dle stanovených hodnotících kritérií. V případě veřejných zakázek na stavební práce je podle § 44 odst. 4 citovaného zákona a prováděcí vyhlášky č. 230/2012 Sb. součástí zadávací dokumentace i projektová dokumentace. Shora uvedenou činnost žalobce tudíž nelze hodnotit jako pomocné, servisní nebo manuální práce, nýbrž jako činnost na podkladě veřejného práva v obecném (veřejném zájmu) spojený s určitou odpovědností za dosažení sledovaného cíle, neboť žalobce se podílel také na finanční kontrole ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a to jako správce rozpočtu při kontrole věcné správnosti účetních dokladů. Byť se žalobce případně „neúčastnil celého procesu zadávání veřejných zakázek“, má odvolací soud za to, že uvedené činnosti představují výkon správních činností. Z důvodu nadbytečnosti se proto odvolací soud dále nezabýval tím, zda žalobce fakticky vykonával i další činnosti, ať již v rámci agendy veřejných zakázek, případně v dalších agendách, které podle organizačního řádu spadaly do působnosti odboru veřejných zakázek; nehodnotil v tomto směru výpověď svědka Bc. Pavla J. ani neprováděl další účastníky navržené důkazy.

29. Lze uzavřít, že žalobce jako referent Odboru veřejných zakázek Městského úřadu Krnov fakticky vykonával práce, které představují výkon správních činností, a byl proto úředníkem. Vzhledem k pravomocnému rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 5. 2016 č. j. 4 To 295/2015-1328, jímž bylo rozhodnuto o odvolání podaném proti rozsudku Okresního soudu v Bruntále ze dne 16. 6. 2015 č. j. 1 T 123/2014-1160, nelze žalobce považovat za osobu bezúhonnou podle § 4 odst. 1 a 2 zákona o úřednících. Žalobce tedy nesplňoval předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce, v projednávané věci proto byly splněny podmínky pro výpověď z pracovního poměru podle § 52 písm. f) zákoníku. Výpověď z pracovního poměru daná žalobci dopisem žalovaného ze dne 5. 5. 2016 je platným právním jednáním.
30. S ohledem na výše uvedené odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně podle § 220 odst. 1 písm. b) o. s. ř. změnil a žalobu, aby bylo určeno, že výpověď z pracovního poměru daná žalobci dopisem žalovaného ze dne 5. 5. 2016 je neplatná, zamítl jako nedůvodnou.
31. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je odůvodněno ust. § 224 odst. 1 a 2 za použití § 142 odst. 1 a 2 o. s. ř. V řízení před soudem prvního stupně, v předcházejícím odvolacím řízení a v dovolacím řízení byl úspěch i neúspěch obou účastníků stejný, neboť jedna výpověď byla určena neplatnou a u druhé výpovědi byla žaloba na určení neplatnosti zamítnuta, proto za tato stádia řízení nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V „novém“ odvolacím řízení procesně úspěšnému žalovanému vznikly náklady řízení celkem ve výši 25 198,48 Kč, které spočívají v odměně za 6 úkonů právní služby (účast u jednání dne 9. 2. 2021, 2 úkony za účast u jednání dne 7. 4. 2021, sepis doplnění tvrzení a důkazních návrhů ze dne 21. 4. 2021 a 2 úkony za účast u jednání dne 1. 6. 2021) po 2 500 Kč podle § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v 6 režijních paušálech po 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky, v náhradě za ztrátu času v rozsahu 18 půlhodin po 100 Kč podle § 14 citované vyhlášky a v jízdě celkem ve výši 2 225,19 Kč (za cestu ke třem jednáním vozidlem o průměrné spotřebě 4,8 l nafty/100 km, cena paliva 27,20 Kč/l, sazba základní náhrady za 1 km jízdy 4,40 Kč, ujeto z Krnova do Ostravy a zpět ke každému jednání vždy 130 km), tj. celkem 20 825,19 Kč. Tuto částku je třeba podle § 137

odst. 3 písm. a) o. s. ř. zvýšit o náhradu za 21% DPH ve výši 4 373,29 Kč, neboť zástupce žalovaného je plátcem daně z přidané hodnoty.

32. Odvolací soud proto rozhodl, že žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení před soudy všech stupňů 25 198,48 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **je možno** podat dovolání, jestliže rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak, a to ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím Okresního soudu v Bruntále.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 1. června 2021

Mgr. Tomáš Zubek, v.r.
předseda senátu