

# **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 04. 2021, sp. zn. 21 Cdo 2738/2019, ECLI:CZ:NS:2021:21.CDO.2738.2019.1**

**Číslo:** 21/2022

## **Právní věta:**

Závěr o tom, zda zaměstnanec územního samosprávného celku zařazený do úřadu územního samosprávného celku se plněním svých pracovních úkolů podílí na správních činnostech, je výhradně výsledkem objektivního právního posouzení, zda zaměstnancem vykonávané činnosti naplňují znaky „správních činností“ ve smyslu jejich legální definice uvedené v ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. (ve znění pozdějších předpisů), mezi které nepatří zařazení určitých činností pod správní činnosti územním samosprávným celkem v jeho vnitřních předpisech; k takovému zařazení lze sice přihlížet při posuzování charakteru zaměstnancem vykonávaných činností, ale stane-li se následně tato otázka mezi zaměstnavatelem (územním samosprávným celkem) a zaměstnancem spornou, není jím soud vázán při posuzování charakteru zaměstnancem vykonávaných činností.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 29.04.2021

**Spisová značka:** 21 Cdo 2738/2019

**Číslo rozhodnutí:** 21

**Číslo sešitu:** 2

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Odstupné, Skončení pracovního poměru

**Předpisy:** § 1 vyhlášky č. 512/2002 Sb.

§ 109 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění do 30. 6. 2016

§ 110 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění do 30. 6. 2016

§ 13 zákona č. 312/2002 Sb. ve znění do 30. 6. 2017

§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 312/2002 Sb. ve znění do 30. 6. 2017

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

## **Dotčená rozhodnutí:**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2020, sp. zn. [21 Cdo 4041/2018](#)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2018, sp. zn. [21 Cdo 5063/2017](#)

Rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 1980, ve věci [C-149/79](#), Komise Evropského společenství proti Belgickému království

Rozsudek SDEU ze dne 3. 6. 1986, ve věci [C-307/84](#), Komise Evropského společenství proti Francouzské republice

Rozsudek SDEU ze dne 16. 6. 1987, ve věci [C-225/85](#), Komise Evropského společenství proti Italské republice

Rozsudek SDEU ze dne 3. 7. 1986 ,ve věci [C-66/85](#), Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg

### **Sbírkový text rozhodnutí:**

*Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. 16 Co 32/2017.*

## **I.**

### **Dosavadní průběh řízení**

1. Žalobou podanou u Okresního soudu v Novém Jičíně dne 3. 5. 2016 se žalobkyně domáhala, aby jí žalovaný zaplatil 48 534 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % z částky 48 534 Kč od 5. 4. 2016 do zaplacení. Žalobu zdůvodnila tím, že na základě pracovní smlouvy ze dne 26. 1. 2005 pracovala u žalovaného jako referent státní správy a samosprávy až do 31. 1. 2016, kdy její pracovní poměr skončil na základě výpovědi z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. c) zákoníku práce z důvodu zrušení jejího pracovního místa „Referent – pokladna“. Žalobkyni bylo vyplaceno odstupné ve výši trojnásobku průměrného výdělku, žalovaný jí však odmítl vyplatit další dvouměsíční odstupné podle ustanovení § 13 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Žalobkyně je přesvědčena, že splňuje stanovené podmínky pro výplatu dalšího odstupného, neboť po celou dobu svého pracovního poměru byla zařazena na pracovní pozici referent státní správy a samosprávy a vykonávala správní činnosti dle popisu své pracovní náplně.

2. Žalovaný se uplatněnému nároku bránil tím, že naprosto převážnou částí pracovní náplně žalobkyně byla práce pokladní, v menší míře prováděla administrativní činnosti a v míře minimální činnosti ostatní. V rámci své činnosti se žalobkyně věnovala především přijímání plateb od občanů (příjem poplatků, nikoli jejich správa), v malém rozsahu také administrativním (evidenčním) úkonům při pojišťování majetku úřadu (nikoli sjednáváním pojištění). Jednalo se převážně o správu pokladny úřadu, kterou nelze podřadit pod pojem správní činnosti.

3. Okresní soud v Novém Jičíně rozsudkem ze dne 22. 11. 2016, č. j. 13 C 143/2016-35 žalobě vyhověl a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobkyni (k rukám jejího advokáta) na náhradě nákladů řízení 15 054,20 Kč. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobkyně na základě pracovní smlouvy ze dne 26. 1. 2005 pracovala u žalovaného jako referent státní správy a samosprávy, že dopisem ze dne 25. 11. 2015 žalovaný rozvázal s žalobkyní pracovní poměr výpovědí z důvodu uvedeného v ustanovení § 52 písm. c) „zákoníku práce“ a že žalovaný odmítl žalobkyni vyplatit další odstupné podle ustanovení § 13 „zákonu č. 312/2002 Sb.“ Jako předběžnou otázku řešil, zda žalobkyně byla úřednicí podle ustanovení § 2 odst. 4 „zákonu č. 312/2002 Sb.“, tj. zda vykonávala správní činnosti ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 tohoto zákona (plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů). Dospěl k závěru, že výkonem správních činností není jen aplikace správního řádu, ale jedná se o ucelený, velmi široký soubor činností jak v samostatné, tak v přenesené působnosti, které samosprávný subjekt realizuje. Pod ně nezařazuje jen „servisní činnosti“ vykonávané správcem počítačové sítě, pracovníky zajišťujícími úklid budovy úřadu nebo její ostrahu či pracovníky zajišťujícími provozuschopnost budovy (správci budovy, údržbáři, kotelníci apod.). Vzhledem k tomu, že žalobkyně žádnou z těchto servisních činností nevykonávala, dospěl soud prvního stupně k závěru, že

žalobkyně pracovala jako úřednice. Vykonávala-li tuto činnost od ledna 2005 do listopadu 2015, „náleží ji nikoliv jen odstupné ve výši trojnásobku průměrného výdělku, ale též další odstupné ve výši dvojnásobku průměrného výdělku dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 312/2002 Sb.“

4. K odvolání žalovaného Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 6. 2017, č. j. 16 Co 32/2017-61 rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl, a žalobkyni uložil povinnost zaplatit žalovanému (k rukám jeho advokátky) na náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů 19 133 Kč. Odvolací soud nesouhlasil s názorem soudu prvního stupně, že za pomocné a servisní práce ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů účinném do 30. 6. 2017 (dále též jen „zákon o úřednících“), lze považovat kromě práce správce počítačové sítě pouze práce charakteru správce budovy, údržbáře, topiče, uklízečky, vrátného apod. Podle jeho názoru za výkon správní činnosti jistě nelze považovat jen samotné rozhodování ve správním řízení podle správního řádu, ale rovněž připravování podkladů pro takové 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. 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. Naopak, pokud je jediným druhem práce zaměstnance výkon obslužných činností, zákon o úřednících se na něho vztahovat nebude. Z tohoto právního názoru odvolací soud vycházel, když se na základě ustanovení § 13 odst. 3 písm. a) zákona o úřednících (jako podmínkou vzniku nároku na další odstupné) zabýval tím, zda žalobkyně u žalovaného v pracovním poměru v převážném rozsahu vykonávala správní činnosti. S ohledem na zjištění, že žalobkyně mimo jiné zajišťovala odbornou agendu na úseku výkonu správy místního poplatku za užívání veřejného prostranství a že se proto zčásti podílela na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy, dospěl odvolací soud k závěru, že žalobkyně byla úředníkem. Současně však zohlednil, že žalobkyně kromě uvedené činnosti vykonávala též práci pokladní (tj. zajišťovala pokladní služby včetně přijímání a vydávání peněz veřejnosti) a další „čistě“ administrativní práce (evidence, skladování a výdej spotřebního materiálu, evidence razítek a klíčů, výdej stravenek apod.). Protože žalovaný tvrdil, že „žalobkyně v naprosto převážném rozsahu vykonávala práci pokladní“, a protože žalobkyně toto tvrzení žádným způsobem „nezpochybňovala či nerozporovala“, odvolací soud učinil skutkový závěr, že žalobkyně vykonávala po převážnou část stanovené pracovní doby práci pokladní, kterou je třeba považovat za výkon pomocných prací ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících. Uzavřel proto, že „v případě žalobkyně nebyly splněny předpoklady pro vznik nároku na další odstupné podle § 13 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o úřednících“.

5. K dovolání žalobkyně Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 13. 11. 2018, č. j. [21 Cdo 5063/2017-92](#) rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Nejvyšší soud vyložil, že pro rozhodnutí projednávané věci bylo určující, zda žalobkyně po dobu trvání pracovního poměru u žalovaného byla úředníkem, tedy zaměstnancem podílejícím se na výkonu správních činností zařazeným do městského úřadu (srov. § 2 odst. 4 zákona o úřednících), který správní činnosti vykonával v převážném rozsahu. Odvolacímu soud vytknul, že při svém závěru o tom, že žalobkyně takovým zaměstnancem nebyla, vyšel ze skutkového zjištění, že žalobkyně vykonávala „po převážnou část stanovené pracovní doby práci pokladní“, tj. pomocné práce ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících, přičemž tento skutkový závěr nesprávně učinil jen na základě tvrzení žalovaného o tom, že „žalobkyně v naprosto převážném rozsahu vykonávala práci pokladní“, které žalobkyně „žádným způsobem nezpochybňovala či nerozporovala“. Přehlédl však, že soud nemůže vzít tvrzení účastníka za svá skutková zjištění jenom proto, že druhý účastník 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, a na taková skutková tvrzení proto nelze pohlížet stejně jako na shodná skutková tvrzení ve smyslu ustanovení § 120 odst. 3 o. s. ř.

6. Krajský soud v Ostravě následně rozsudkem ze dne 26. 2. 2019, č. j. 16 Co 32/2017-122 rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl, a žalobkyni uložil povinnost zaplatit žalovanému (k rukám jeho advokátky) na náhradě nákladů řízení před soudy „všech stupňů“ 28 403 Kč. Po zopakování dokazování „mj. pracovními náplněmi“ žalobkyně ze dne 26. 1. 2005, 19. 6. 2006 a 13. 4. 2007 vyšel ze zjištění, že žalobkyně v období od 26. 1. 2005 do 18. 6. 2006 „zajišťovala chod podatelny a výpravny - zástup, vykonávání různorodých administrativních prací dle pokynu vedoucího, provádění dílčích pracovněprávních úkonů a personalistických prací - sepisování pracovněprávních smluv a jejich součástí, příprava a kompletace zaměstnanecké dokumentace a předávání zpracovatelské firmě, evidence a likvidace stravenek zaměstnanců, včetně výdeje, výpočet cestovních náhrad při pracovních cestách, zajišťování pokladních služeb pro potřeby organizace včetně přijímání a vydávání peněz veřejnosti v souladu s Pracovním řádem MÚ Š.“; nezpochybňovala-li žalobkyně pravost a správnost „písemné“ pracovní náplně, neshledal odvolací soud „potřebným“ provádět důkaz účastnickou výpovědí žalobkyně. Uvedené činnosti podle názoru odvolacího soudu mají - vzhledem k jejich zařazení v katalogu prací stanoveného nařízením vlády č. 469/2002 Sb. - jednoznačně charakter „pomocných a servisních prací“ ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících a „podpůrně“ o tom svědčí i skutečnost, že uvedené činnosti nejsou uvedeny ve výčtu správních činností podle vyhlášky č. 512/2002 Sb.; významné naopak není, co je za „správní činnost“ považováno podle organizačního řádu městského úřadu. Činnost na úseku státní správy a samosprávy (výkon správy místního poplatku za užívání veřejného prostranství), kterou lze považovat „za správní činnost“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících, žalobkyně vykonávala „až podle pracovní náplně ze dne 13. 4. 2007“. Na základě uvedeného odvolací soud uzavřel, že žalobkyně „minimálně v období od vzniku pracovního poměru (26. 1. 2005) do 18. 6. 2006 vykonávala výhradně práce pomocné a servisní“. Vzhledem k tomu, že její pracovní poměr skončil ke dni 31. 1. 2016, nebyla splněna podmínka § 13 odst. 2 zákona o úřednících, tedy že by žalobkyně „po dobu 10 let vykonávala či se podílela na správních činnostech v převážném rozsahu (převážné části)“; za nadbytečné proto odvolací soud považoval se zabývat tím, zda v období od 13. 4. 2007 do 31. 1. 2016 žalobkyně vykonávala „po převážnou část stanovené pracovní doby práci pokladní“.

## II.

### Dovolání a vyjádření k němu

7. Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání. Uvedla, že nesouhlasí se závěrem odvolacího soudu o tom, že v období od 26. 1. 2005 do 13. 4. 2007 vykonávala výhradně práce pomocné a servisní, které nelze podřadit pod výkon správních činností ve smyslu zákona o úřednících. Odvolacímu soudu vytýká, že při posuzování toho, co lze podřadit pod výkon správních činností, vycházel pouze z vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků, neboť se tím při výkladu pojmu správní činnosti omezil pouze na činnosti vykonávané v rámci přenesené působnosti obce, ačkoliv žalobkyně ve sporném období vykonávala „výhradně“ činnosti, které sám žalovaný označil v „organizačních řádech“ jako úkoly v samostatné působnosti. V řízení přitom „odkázala na konkrétní pracovní úkoly, které obsahují její pracovní náplně a které jsou současně žalovanou označeny za úkoly vykonávané v samostatné působnosti“. Zdůraznila, že od počátku pracovního poměru byla zaměstnána a zařazena na pracovní pozici referent státní správy a samosprávy a na základě pokynů nadřízených plnila i další „v pracovní náplni přímo neuvedené úkoly“. Je přesvědčena, že po dobu přesahující 10 let vykonávala různorodé činnosti, které lze považovat za „podílení se na výkonu správních činností“. Také vzhledem k tomu, že není jednotný výklad toho, co lze podřadit pod „výkon správních činností“, nastoluje (v rozhodovací praxi odvolacího soudu dosud neřešené) právní otázky, „jaké činnosti lze v

obecné rovině podřadit pod plnění úkolů v samostatné působnosti v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, a zák. č. 128/2000 Sb., o obcích“, „zda je pro rozhodování soudu o náplni práce úředníka rozhodující, zda dané konkrétní úkoly sám zaměstnavatel (obec) uvádí jako samosprávné činnosti ve svém organizačním řádu“ a zda pracovní náplň žalobkyně v období od 26. 1. 2005 do 13. 4. 2007 zahrnovala plnění úkolů v samostatné působnosti. Odvolacímu soudu rovněž vytýká, že „vzal v úvahu pouze ničím nepodložená tvrzení žalované, že výkon pracovní činnosti žalobkyně byl pouze činností obslužnou a pokud připouští, že ne, pak nebyla správní činnost žalobkyně vykonávána v převážné většině“. Nesprávný postup odvolacího soudu spatřuje též v tom, že po provedení listinných důkazů navržených stranami účastníky „vykázal z jednací síně“ za účelem porady senátu o důkazním návrhu žalobkyně na provedení „účastnického výsledku žalobkyně“ a následně „přímo“ vynesl rozsudek ve věci, aniž by účastníky poučil podle ustanovení § 119a o. s. ř. a aniž by „v průběhu řízení“ rozhodl o jejím důkazním návrhu (účastnickém výsledku); v odůvodnění napadeného rozsudku uvedené „tvrzení soudu“ o nadbytečnosti důkazu výsledkem žalobkyně je – za situace, kdy „žalobkyně dle názoru odvolacího soudu v podstatě neunesla důkazní břemeno“ – „minimálně sporné“. Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu změnil tak, že „žalobě vyhově“.

8. Žalovaný navrhl zamítnutí dovolání. Uvedl, že odvolací soud použil vyhlášku Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, pouze jako podpůrný argument pro svůj závěr o tom, že žalobkyně vykonávané práce v období od 26. 1. 2005 do 18. 6. 2006 nelze podřadit pod výkon správní činnosti ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících. Podle žalovaného žalobkyně v průběhu řízení netvrdila, že by vykonávala „i práce odlišné od činností specifikovaných v pracovních náplních“ a ani „nespecifikovala konkrétní práce, které by dle jejího názoru měly být výkonem správních činností v přenesené nebo v samostatné působnosti“. Z tohoto důvodu bylo „dostačující“, že obsah pracovní náplně žalobkyně byl prokázán písemnými pracovními náplněmi a nebylo nutné provádět výslech žalobkyně. Žádná ze zjištěných činností potom nemůže být považována za správní činnost, neboť se podle žalovaného jedná o činnosti vykonávané pouze ve správě organizace, práce personalistické, účetní a pokladní. Zajišťování chodu podatelny a výpravny, ani činnost v oblasti personalistiky, účetnictví a pokladních služeb není správní činností; uvedené činnosti nebyly obci svěřeny zvláštními právními předpisy do samostatné nebo přenesené působnosti a jsou navíc „běžně prováděny i v soukromoprávním sektoru při zajišťování fungování většiny právnických osob“.

### III.

#### Přípustnost dovolání

9. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) projednal dovolání žalobkyně podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, účinném od 30. 9. 2017 (dále jen „o. s. ř.“), neboť dovoláním je napaden rozsudek odvolacího soudu, který byl vydán po 29. 9. 2017 (srov. čl. II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony). Po zjištění, že dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) ve lhůtě uvedené v § 240 odst. 1 o. s. ř., se nejprve zabýval otázkou přípustnosti dovolání.

10. Dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští (§ 236 odst. 1 o. s. ř.).

11. Není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je

dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak (§ 237 o. s. ř.).

12. Z hlediska skutkového stavu bylo v posuzované věci – mimo jiné – zjištěno (správnost skutkových zjištění soudů přezkumu dovolacího soudu – jak vyplývá z ustanovení § 241a odst. 1 a § 242 odst. 3 věty první o. s. ř. – nepodléhá), že žalobkyně na základě pracovní smlouvy ze dne 26. 1. 2005 od téhož dne pracovala u žalovaného ve sjednaném druhu práce referent státní správy a samosprávy. Obsah pracovní činnosti žalobkyně byl stanoven písemnou „pracovní náplní“, jejíž obsah se v průběhu pracovního poměru průběžně měnil a doplňoval. Pracovní poměr žalobkyně skončil ke dni 31. 1. 2016 na základě výpovědi z pracovního poměru ze dne 25. 11. 2015 dané jí žalovaným z důvodu uvedeného v ustanovení § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů účinném do 30. 6. 2016 (dále jen „zákoník práce“). Žalovaný, který vyplatil žalobkyni odstupné ve výši trojnásobku průměrného výdělku podle ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, odmítl žalobkyni vyplatit další odstupné podle ustanovení § 13 zákona o úřednících.

13. Za tohoto stavu věci závisí napadený rozsudek odvolacího soudu (mimo jiné) na vyřešení otázky hmotného práva, jaké činnosti lze ve smyslu ustanovení § 13 odst. 3 zákona o úřednících považovat za výkon „správní činnosti“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že uvedená právní otázka dosud nebyla v rozhodovací činnosti dovolacího soudu řešena ve všech souvislostech, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání žalobkyně je podle ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné.

#### **IV. Důvodnost dovolání**

14. Po přezkoumání rozsudku odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř., které provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání není opodstatněné.

15. Žalobkyně se v řízení domáhala zaplacení tzv. dalšího odstupného, které podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o úřednících náleží úředníkovi územního samosprávného celku (vedle odstupného podle § 67 a 68 zákoníku práce), s nímž územní samosprávný celek rozváže pracovní poměr výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů, a to ve výši a za podmínek stanovených v odstavcích 2 až 4 předmětného ustanovení. Úředníkovi náleží další odstupné ve výši dvojnásobku až čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku v závislosti na počtu odpracovaných let podle odstavce 3 (srov. § 13 odst. 2 zákona o úřednících). Pro tyto účely se do doby trvání pracovního poměru započítává pouze doba trvání pracovního poměru úředníka po 24. listopadu 1990 u územního samosprávného celku, který rozváže s úředníkem pracovní poměr způsobem stanoveným v odstavci 1, u jiného územního samosprávného celku nebo u správního úřadu, a to za podmínky, že v tomto pracovním poměru byly v převážném rozsahu vykonávány správní činnosti [srov. § 13 odst. 3 písm. a) zákona o úřednících]; doba pracovního poměru, který je vedlejším pracovním poměrem, se nezapočítává [srov. § 13 odst. 3 písm. b) zákona o úřednících].

16. Z uvedeného vyplývá, že nárok na další odstupné vzniká jen úředníkům územního samosprávného celku (nikoliv tedy jeho dalším zaměstnancům – „neúředníkům“), kteří (jako úředníci) u územního samosprávného celku (jiného územního samosprávného celku nebo správního úřadu) v pracovním poměru odpracovali stanovený počet let a k tomu ještě po tuto dobu v převážném rozsahu vykonávali správní činnosti. Odvolací soud, posuzoval-li splnění uvedených podmínek, zvolil postup (jemuž nelze nic vytknout), že se nejprve zabýval tím, zda žalobkyně po dobu trvání pracovního poměru účastníků alespoň 10 let [minimální doba pro vznik nároku na další odstupné ve výši dvojnásobku průměrného měsíčního výdělku podle ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) zákona o úřednících] pracovala jako úřednice.

17. Zákon o úřednících upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání (§ 1 odst. 1 zákona o úřednících). Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy (§ 2 odst. 4 zákona o úřednících).

18. Uvedené pozitivní vymezení působnosti zákona doplňuje negativní vymezení, podle kterého se tento zákon nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku a) zařazené v jeho organizačních složkách, b) zařazené jen v jeho zvláštních orgánech a c) kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (§ 1 odst. 3 zákona o úřednících).

19. Z hlediska posuzované právní otázky je významné, že uvedené negativní vymezení působnosti zákona o úřednících akcentuje, že zákon se nevztahuje na zaměstnance vykonávající výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce (tzv. obslužné činnosti) a zaměstnance, kteří výkon takových prací řídí. Sem bude možno zařadit např. výkon administrativních prací na sekretariátu, v podatelně nebo na pokladně, servisní práce při údržbě a opravě počítačové sítě a jiných zařízení, řízení motorových vozidel a manuální práce při úklidu, zásobování, poskytování závodního stravování apod.

20. Z pozitivního vymezení působnosti vyplývá, že zákon o úřednících upravuje (jen) pracovní poměr úředníků a jejich vzdělávání a nevztahuje se na zaměstnance územního samosprávného celku, kteří s ním mají uzavřenou dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohodu o provedení práce a dohodu o pracovní činnosti). Úředníkem územního samosprávného celku může být tedy jen zaměstnanec v pracovním poměru. Zaměstnanec, který má s územním samosprávným celkem uzavřenou dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, úředníkem není, i když se jinak v tomto pracovněprávním vztahu na výkonu správních činností nějakým způsobem podílí. Protože členové zastupitelstva územních samosprávných celků nejsou ve vztahu k územnímu samosprávnému celku v pracovním poměru, ani na ně se zákon o úřednících nevztahuje.

21. Z uvedeného vyplývá, 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.

22. 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.

23. Jak již bylo uvedeno, uvedená legální definice nepodává vyčerpávající a jednoznačnou odpověď na otázku, jaké činnosti se považují za výkon správních činností; demonstrativní výčet by v tomto ohledu nic neřešil a výčet taxativní je s ohledem na velké rozpětí samostatné působnosti územních samosprávných celků problematický. Tuto odpověď nelze proto hledat jen v důvodové zprávě k zákonu o úřednících, podle které „správní činností je zejména správní rozhodování, správní kontrola, dozor nebo dohled, příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti správních úřadů, příprava návrhů koncepcí a programů, vytváření a vedení informačních systémů ve veřejné správě,

statistika, správa rozpočtu územního samosprávného celku, krizové řízení a plánování, ochrana utajovaných skutečností, zabezpečování obrany státu, poskytování darů a dotací, poskytování informací podle zvláštního právního předpisu, další činnosti vyplývající ze zvláštních zákonů a příprava a vypracování věcných podkladů k ostatním správním činnostem“.

24. Odvolací soud proto 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 úřednicích, 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 úřednicích územních samosprávných celků, ASPI, ID: LIT25129CZ, nebo Vedral, Josef, Zákon o úřednicích 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 souhlasí.

25. 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 pozdějších předpisů 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 svěří 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).

26. 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 úřednicích 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.

27. Nelze proto přehlédnout, že výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků je především záležitostí jejich volených orgánů (zastupitelstva, rady a starosty, resp. hejtmana 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].

28. 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.

29. 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.

30. 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).

31. 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.

32. 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.

33. Z uvedeného 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 nenesou odpovědnost za výsledek při plnění úkolů v oblasti samostatné a přenesené působnosti územního samosprávného celku.

34. 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) – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2020 sp. zn. [21 Cdo 4041/2018](#).

35. Odvolací soud se v souladu s podaným výkladem zabýval tím, jaké činnosti žalobkyně u žalovaného v rámci sjednaného druhu práce fakticky vykonávala a zda tyto činnosti naplňují uvedené znaky „správních činností“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících. Vyšel přitom ze skutkového zjištění (jehož správnost přezkumu dovolacího soudu nepodléhá), že v období od 26. 1. 2005 do 18. 6. 2006 žalobkyně (na základě pracovní náplně ze dne 26. 1. 2005) „zajišťovala chod podatelny a výpravny – zástup, vykonávání různorodých administrativních prací dle pokynu vedoucího, provádění dílčích pracovněprávních úkonů a personalistických prací – sepisování pracovněprávních smluv a jejich součástí, příprava a kompletace zaměstnanecké dokumentace a předávání zpracovatelské firmě, evidence a likvidace stravenek zaměstnanců, včetně výdeje, výpočet cestovních náhrad při pracovních cestách, zajišťování pokladních služeb pro potřeby organizace včetně přijímání a vydávání peněz veřejnosti v souladu s Pracovním řádem MÚ Š.“, a že teprve na základě pracovní náplně ze dne 13. 4. 2007 žalobkyně prováděla „výkon správy místního poplatku za užívání veřejných prostranství“.

36. Ze samotné povahy těchto činností vyplývá, že jejich výkon nepředstavuje zajišťování veřejných záležitostí týkajících se zájmu obce a jejích občanů zabezpečovaných výkonem státní správy a samosprávy, a tedy ani přímý nebo nepřímý výkon moci, který by byl spojen s odpovědností žalobkyně za dosažení sledovaného výsledku při správě veřejných záležitostí. Odvolací soud v této souvislosti správně přihlédl k tomu, že žalovaný při vymezení obsahu pracovní náplně žalobkyně postupoval podle Katalogu prací obsaženého v příloze nařízení vlády č. 469/2002 Sb., kterým se stanoví katalog prací a kvalifikační předpoklady a kterým se mění nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů účinném do

30. 12. 2006, ve kterém jsou „veškeré činnosti uvedené v pracovní náplni ze dne 26. 1. 2005 (...) zařazeny v první části jako práce ve správě organizace (část 1.1) – a to konkrétně v rámci povolání 1.1.1 administrativní a spisový pracovník, dále jako personalistické, ekonomické a obchodní práce (část 1.2) – v rámci povolání 1.2.1 personalista, povolání 1.2.3 účetní a povolání 1.2.6 pokladník“, kdežto činnosti na úseku státní správy a samosprávy jsou zařazeny až v části státní správa a samospráva (2.10) „v rámci povolání 2.10.1 referent státní správy a samosprávy“. V souladu s podaným výkladem odvolací soud též (podpůrně) zohlednil, že činnosti, které žalobkyně v uvedené době vykonávala, „nejsou uvedeny ve výčtu správních činností podle vyhlášky č. 512/2002 Sb.“

37. Z uvedeného vyplývá nepochybný závěr, že žalobkyně v období od 26. 1. 2005 do 18. 6. 2006 pro žalovaného vykonávala činnosti, které – jak rovněž dovodil odvolací soud – mají „jednoznačně charakter pomocných a servisních prací ve smyslu § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících“. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit skutečnost, že podle organizačního řádu Městského úřadu Š. patří zabezpečování pokladní služby, provádění likvidace cestovních příkazů při pracovních cestách, vydávání stravenek zaměstnancům, zabezpečování personální evidence zaměstnanců a zajišťování správy podatelny mezi úkoly na úseku samostatné působnosti. Závěr o tom, zda zaměstnanec územního samosprávného celku zařazený do úřadu územního samosprávného celku se plněním svých pracovních úkolů podílí na správních činnostech, je výhradně výsledkem objektivního právního posouzení, zda zaměstnancem vykonávané činnosti naplňují shora uvedené znaky „správních činností“ ve smyslu jejich legální definice uvedené v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících, mezi které zařazení určitých činností pod správní činnosti územním samosprávným celkem v jeho vnitřních předpisech nepatří; k takovému zařazení lze sice při posuzování charakteru zaměstnancem vykonávaných činností přihlížet, ale stane-li se následně tato otázka mezi zaměstnavatelem (územním samosprávným celkem) a zaměstnancem předmětem sporu, není jím soud při posuzování charakteru zaměstnancem vykonávaných činností vázán. Odvolací soud zde v souladu s podaným výkladem uvedl, že „z hlediska právního posouzení věci je totiž významné pouze to, zda pracovní činnost, kterou žalobkyně fakticky vykonávala, lze považovat za 'správní činnost' podle legální definice obsažené v § 2 odst. 3 zákona o úřednících, nikoli to, co bylo za takovou činnost případně 'prohlášeno' v organizačním řádu městského úřadu“.

38. Lze proto uzavřít, že v období od vzniku pracovního poměru účastníků (26. 1. 2005) do 18. 6. 2006, kdy pro žalovaného vykonávala výhradně práce pomocné a servisní, žalobkyně nebyla úředníkem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o úřednících. Ke dni skončení pracovního poměru (31. 1. 2016) nemohla být potom splněna podmínka stanovená ustanovením § 13 odst. 2 zákona o úřednících pro vznik nároku žalobkyně na vyplacení dalšího odstupného ve výši dvojnásobku průměrného výdělků spočívající v tom, že dovršila 10 let pracovního poměru úředníka; ze skutkových tvrzení žalobkyně ani z výsledků provedení dokazování nevyplývá, že by žalobkyně v době od 24. listopadu 1990 byla v pracovním poměru u jiného územního samosprávného celku nebo u správního úřadu, u něhož by v převážném rozsahu vykonávala správní činnosti.

39. Je-li dovolání přípustné, zabýval se odvolací soud tím, zda řízení není postiženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (srov. § 242 odst. 3 větu druhou o. s. ř.), a to v prvé řadě na základě námitek, které vznesla žalobkyně v dovolání.

40. Namítá-li žalobkyně, že odvolací soud před vydáním napadeného rozsudku nerozhodl o jejím důkazním návrhu na provedení účastnické výpovědi žalobkyně a navrhovaný důkaz neprovedl, i když „žalobkyně dle názoru odvolacího soudu v podstatě neunesla důkazní břemeno“, pak přehlíží, že v občanském soudním řízení platí zásada, že o tom, které důkazy budou provedeny, rozhoduje soud. Soud není vázán důkazními návrhy účastníků potud, že by byl povinen provést všechny nabízené důkazy; je oprávněn posoudit všechny důkazní návrhy a rozhodnout o tom, které z těchto důkazů provede. O tom, zda soud provede navržený důkaz, nemusí vydat zvláštní rozhodnutí; rozhodne-li se

navržený důkaz neprovést, vypořádá se s touto otázkou v odůvodnění svého rozsudku. Nelze proto spatřovat porušení zásad spravedlivého procesu v tom, že soud nevyhoví všem důkazním návrhům účastníka, má-li za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2010 sp. zn. [21 Cdo 1544/2009](#) nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. [23 Cdo 2496/2011](#)). Soud může odmítnout provést jako „nadbytečný“ takový důkaz, prostřednictvím něhož mají být objasňovány skutečnosti, které za řízení již byly spolehlivě prokázány jinak (jinými důkazy) nebo které jsou podloženy shodnými tvrzeními účastníků, jež může soud vzít za svá skutková zjištění (§ 120 odst. 3 o. s. ř.); odmítne-li soud provést účastníkem označený důkaz proto, že je „nadbytečný“, je tím samo o sobě vyloučeno, aby rozhodl o věci samé v neprospěch tohoto účastníka z důvodu neunesení důkazního břemene (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 8. 2003 sp. zn. [21 Cdo 408/2003](#)). Odvolací soud (který nevycházel ze závěru o neunesení důkazního břemene žalobkyní o skutečnostech, z nichž vyplývá, jaké činnosti pro žalovaného v posuzovaném období vykonávala, ale naopak ze závěru, že tyto rozhodné skutečnosti byly prokázány listinnými důkazy) postupoval v souladu s uvedenými závěry soudní praxe, odůvodnil-li v písemném vyhotovení svého rozsudku neprovedení důkazu účastnickou výpovědí žalobkyně, navrženou k prokázání „faktického obsahu její pracovní náplně“, spolehlivě tím, že se jedná o nadbytečný důkaz, neboť „jednotlivé 'písemné' pracovní náplně žalobkyně byly dostatečně srozumitelné a určité, vyplývalo z nich, jaké konkrétní práce žalobkyně fakticky vykonávala“, a to „za situace, kdy žalobkyně pravost a správnost 'písemných' pracovních náplní nezpochybňovala“. Toto odůvodnění má přitom dostatečnou oporu v obsahu spisu, ze kterého vyplývá, že žalobkyně k obsahu písemných pracovních náplní, jimiž odvolací soud provedl důkaz u jednání dne 26. 2. 2019, neměla žádné připomínky a neuvedla ani žádné skutečnosti, kterými by jejich obsah zpochybňovala.

41. Žalobkyně dále namítá, že odvolací soud rozhodl ve věci samé, aniž by účastníky vyzval „v souladu s ust. § 119a ke shrnutí svých návrhů a vyjádření se k dokazování a ke skutkové a k právní stránce věci“.

42. Namítaný nedostatek v postupu soudu, pokud by z obsahu spisu vyplýval, by zakládal zmatečnou vadu podle ustanovení § 229 odst. 3 o. s. ř. spočívající v tom, že nesprávným postupem soudu (který by však znamenal porušení ustanovení § 215 odst. 2 věty druhé o. s. ř., nikoliv ustanovení § 119a o. s. ř., které se pojmově spojuje s řízením před soudem prvního stupně a v odvolacím řízení ho tudíž nelze aplikovat) byla žalobkyni odňata možnost jednat před soudem.

43. Odnětím možnosti jednat před soudem se rozumí postup soudu, jímž by znemožnil účastníku řízení realizaci procesních práv, která mu zákon přiznává. O zmatečnost ve smyslu § 229 odst. 3 o. s. ř. jde přitom jen tehdy, jestliže šlo o postup nesprávný (uvažováno z hlediska zachování postupu určeného zákonem nebo dalšími obecně závaznými právními předpisy) a jestliže se postup soudu projevil v průběhu řízení a nikoli při vlastním rozhodování soudu (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 1992 sp. zn. [2 Cdo 19/92](#), uveřejněné pod číslem 25 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1993, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 1997 sp. zn. [2 Cdon 1420/96](#), uveřejněné pod č. 1 v časopise Soudní judikatura, roč. 1997, a ze dne 9. 7. 2008 sp. zn. [21 Cdo 1307/2007](#), uveřejněné pod č. 78 v časopise Soudní judikatura, roč. 2010).

44. Podle ustanovení § 215 odst. 2 věty druhé o. s. ř. na závěr předseda senátu účastníky vyzve, aby shrnuli své návrhy a aby se vyjádřili k dokazování a ke skutkové a k právní stránce věci.

45. Z protokolu o jednání odvolacího soudu ze dne 26. 2. 2019 vyplývá, že předseda senátu poté, co postupoval podle ustanovení § 119 odst. 3 o. s. ř. a přečetl rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2018 sp. zn. [21 Cdo 5063/2017](#), provedl důkaz listinami (pracovní smlouvou, výpovědí z pracovního poměru a pracovními náplněmi), účastníkům dal možnost, aby se k provedeným důkazům vyjádřili (účastníci „ke čteným listinným důkazům bez připomínek“), provedl důkaz žalobkyní předloženým organizačním řádem Městského úřadu Š., zástupce žalovaného následně „odkázal“ na obsah

podaného odvolání a připojil krátké vyjádření k charakteru žalobkyni vykonávaných činností, zástupce žalobkyně k důkazu navrhl účastnický výslech žalobkyně k „faktickému obsahu její pracovní náplně“, načež zástupci účastníků vznesli požadavek na náhradu nákladů řízení a jednání bylo přerušeno za účelem porady senátu před vyhlášením rozsudku. Z uvedeného vyplývá, že oba účastníci řízení měli při jednání odvolacího soudu dostatečný prostor k tomu, aby se vyjádřili k dokazování a ke skutkové a k právní stránce věci a přednesli své návrhy a z postupu soudu jim muselo být zřejmé, že dokazování se končí a vše směřuje k vyhlášení rozhodnutí ve věci (proto také vznesli své požadavky na náhradu nákladů řízení).

46. Za těchto okolností - i když předseda senátu odvolacího soudu při jednání neučinil formální výzvu podle ustanovení § 215 odst. 2 věty druhé o. s. ř. - nelze mít za to, že byla dovolatelce odňata možnost jednat před soudem, a řízení tak bylo zatíženo zmatečností vadou ve smyslu ustanovení § 229 odst. 3 o. s. ř. Právo dovolatelky garantované i článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na jednání před soudem bylo v projednávané věci zachováno.

47. Z uvedeného vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněného dovolacího důvodu správný. Protože nebylo zjištěno, že by byl postižen některou z vad uvedených v ustanovení § 229 odst. 1 o. s. ř., § 229 odst. 2 písm. a) a b) o. s. ř. nebo v § 229 odst. 3 o. s. ř. anebo jinou vadou, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, Nejvyšší soud dovolání žalobkyně podle ustanovení § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.