Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 04.06.2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014, ECLI:CZ:NS:2015:21.CDO.2430.2014.1

Číslo: 111/2015

Právní věta: Mezi obcí a členem jejího zastupitelstva, který byl zvolen místostarostou obce, může vzniknout pracovněprávní vztah, není-li náplní tohoto vztahu výkon funkce člena zastupitelstva obce (místostarosty) a nejde-li ani o žádný z případů neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou v pracovněprávním vztahu uvedených v ustanoveních § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb. (ve znění pozdějších předpisů).

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 04.06.2015

Spisová značka: 21 Cdo 2430/2014

Číslo rozhodnutí: 111

Číslo sešitu: 10

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Mzda (a jiné obdobné příjmy), Neplatnost právního úkonu, Obec, Pracovněprávní vztahy

Předpisy: § 102 Zákon č. 262/2006 Sb.
§ 5 Zákon č. 491/2001 Sb.
§ 70 předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2008
§ 71 předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2008
§ 72 předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2008
§ 99 odst. 1

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Žalobce se žalobou podanou u Okresního soudu v Jeseníku dne 18. 7. 2011 domáhal, aby mu žalovaný zaplatil 167 200 Kč s 7,75 % úroky z prodlení za dobu od 18. 7. 2011 do zaplacení. Žalobu zdůvodnil zejména tím, že žalovaný byl dne 6. 11. 2006 zvolen „neuvolněným“ místostarostou města J. a že měl proto nárok na odměnu za výkon této funkce. Vedle toho žalovaný se žalobcem uzavřel dne 1. 2. 2008 dohodu o pracovní činnosti na dobu určitou do 31. 12. 2008 a dne 31. 12. 2008 další dohodu o pracovní činnosti na dobu určitou do 28. 2. 2009, v nichž byly sjednány práce „příprava, zpracování a administrace podkladů pro získávání peněžních prostředků ze SFEU, SRČR apod.“ a z nichž byla žalovanému vyplacena odměna v celkové výši 167 200 Kč. Žalobce považuje tyto dohody o pracovní činnosti za neplatné podle ustanovení § 39 obč. zák., neboť odporují zákonu a obcházejí jej, protože „předmět výkonu práce“ podle nich je „výlučně výkonem veřejné funkce“, na který není možné aplikovat ustanovení zákoníku práce, a protože stejným „výkonem předmětu práce“ byl žalovaný pověřen i v rámci výkonu funkce „neuvolněného“ místostarosty, za který mu byla „přidělována“ stanovená odměna. Žalobce má za to, že na straně žalovaného vzniklo bezdůvodné

obohacení ve výši 167 200 Kč.

Žalovaný zejména namítal, že nárok na vydání bezdůvodného obohacení uplatněný žalobcem je promlčen a že uzavřené dohody o pracovní činnosti jsou „zcela v souladu s právním řádem“, neboť jeho povinností jako „neuvolněného“ místostarosty bylo podle zákona o obcích jen zastupování starosty města a podle organizačního schématu městského úřadu měl na starost oblast správy lesů. Dohody o pracovní činnosti byly uzavřeny z toho důvodu, že žalobce potřeboval zajistit činnosti nutné pro získávání dotací.

O k r e s n í s o u d v Jeseníku rozsudkem ze dne 4. 3. 2013 žalobu zamítl a rozhodl, že žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení 53 956 Kč k rukám advokátky Mgr. J. Z. H. Dovodil, že námitka promlčení vznesená žalovaným není důvodná, neboť podle ustanovení § 331 zák. práce je promlčecí doba tříletá; spočívá-li bezdůvodné obohacení zaměstnance v přijetí neprávem vyplacených částek, může zaměstnavatel požadovat na zaměstnanci jejich vrácení, jen jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to ve lhůtě tří let od jejich výplaty. Uvedl, že žalobce „neprokázal tzv. nedobrou víru žalovaného“, neboť bylo naopak prokázáno, že „potřeba práce v oblasti získávání dotací u žalobce byla, tato postupně narůstala, až vyústila v to, že od 1. 3. 2009 zastupitelstvo obce rozhodlo o změně funkce místostarosty z neuvolněné na uvolněnou, právě pro potřebu práce v oblasti získávání dotací, kterou byl nově pověřen právě žalovaný z titulu funkce uvolněného místostarosty“. Vycházel dále ze zjištění, že žalovaný si vyplňoval v jednotlivých měsících písemné výkazy práce, ve kterých byl uveden popis jeho činnosti a počet hodin a které podepisoval a schvaloval tajemník města J. Dospěl k závěru, že žalovaný nevěděl ani nemohl z okolností předpokládat, že v případě odměn z uzavřených dohod o pracovní činnosti vyplacených mu žalobcem za období od února 2008 do února 2009 v celkové výši 167 200 Kč jde o finanční částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a že „požadavek“ žalobce nelze posoudit ani podle ustanovení zákoníku práce o odpovědnosti zaměstnance za škodu.

K odvolání žalobce K r a j s k ý s o u d v Ostravě rozsudkem ze dne 4. 12. 2013 změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku o věci samé tak, že žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci 30 720 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,75 % ročně od 18. 7. 2011 do zaplacení, ve zbývající části výroku o věci samé jej potvrdil a rozhodl, že žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení před soudem prvního stupně 35 904 Kč a na náhradě nákladů odvolacího řízení 25 042 Kč, oboje k rukám advokátky Mgr. J. Z. H. Dovodil, že dohody o pracovní činnosti uzavřené mezi účastníky dne 1. 2. 2008 a dne 31. 12. 2008 jsou neplatné podle ustanovení § 39 obč. zák., neboť „základním právním podkladem upravujícím vznik, změnu či zánik právního vztahu občana jako zastupitele a jako starosty či jeho zástupce a jejich práva a povinnosti z tohoto vztahu vyplývající“ je právní úprava obsažená v zákoně o obcích, která „neumožňuje dovozovat, že uvedené veřejné funkce jsou vykonávány v pracovním poměru“ a že se tedy na ně vztahuje zákoník práce, přičemž „je nepochybné, že předmět výkonu práce vyplývající z citovaných dohod je výkonem veřejné funkce, neboť se nejedná o naprosto odlišnou činnost od uvolněného zastupitele“. Dospěl k závěru, že přijetím plnění z těchto neplatných dohod se žalovaný bezdůvodně obohatil a že nebyl v dobré víře, neboť jako „neuvolněný“ místostarosta „měl znát zákon o obcích“. Výši bezdůvodného obohacení stanovil jako rozdíl mezi vyplacenými odměnami z dohod o pracovní činnosti a odměnou, která by mu za stejný počet odpracovaných hodin příslušela jako uvolněnému místostarostovi. Shledal, že vzhledem k námitce promlčení vznesené žalovaným a vzhledem k výplatnímu termínu u žalobce „ve dnech 10. až 15. dne v měsíci“ má žalobce právo, aby mu žalovaný vydal bezdůvodné obohacení vzniklé žalovanému vyplacením odměn z dohod o pracovní činnosti pouze za období od července 2008 do února 2009 ve výši 30 720 Kč.

Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podal žalovaný dovolání, podle jehož obsahu (srov. § 41 odst. 2 o. s. ř.) napadá rozsudek odvolacího soudu ve výroku, kterým byl změněn rozsudek soudu

prvního stupně ve věci samé. Namítá, že zákon nezakazuje uzavření dohody o pracovní činnosti s neuvolněným místostarostou města a že se „nejednalo o žádnou duplicitu, ale zcela samostatnou oblast práce“ a o „zcela samostatný pracovněprávní vztah nezávislý na jakékoli volené funkci žalovaného“. Dohody o pracovní činnosti se „týkaly odborné práce“ nesouvisející s výkonem funkce „neuvolněného“ místostarosty, neboť žalovaný neměl „z titulu funkce vykonávat práci spočívající v přípravě náročné dokumentace dotačních projektů“, což „bývá jinak práce buď externích firem, nebo pracovníků úřadu“, přičemž nelze vyloučit ani možnost, aby tato práce byla předmětem dohody o pracovní činnosti. Dovolatel je toho názoru, že není významné, zda je taková dohoda uzavřena s osobou vůči žalobci „cizí“, nebo s „neuvolněným“ místostarostou města. Poukazuje na to, že dohody o pracovní činnosti připouští i výklad Ministerstva vnitra, které pouze požaduje, aby „práce nesouvisela s výkonem funkce a nedocházelo k duplicitnímu odměňování“, což „daný případ beze zbytku splňuje“, neboť žalovaný měl jako „neuvolněný“ místostarosta pouze zastupovat starostu v době nepřítomnosti a měl svěřenu oblast lesů. Je přesvědčen o tom, že byl v dobré víře, že „dohody o pracovní činnosti spočívající v odborné práci přípravy dotací nesouvisejí s výkonem jeho funkce místostarosty ani zastupitele a že je proto možné danou dohodu uzavřít“. Žalovaný navrhl, aby dovolací soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a aby mu věc vrátil k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z o d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2013, neboť řízení ve věci bylo zahájeno přede dnem 1. 1. 2014 (srov. čl. II bod 2. zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, 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 ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř., se nejprve zabýval otázkou přípustnosti dovolání.

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

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 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 (§ 237 o. s. ř.).

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 žalovaný byl jako člen zastupitelstva města J. dne 6. 11. 2006 zvolen „neuvolněným“ místostarostou města J. a že podle organizačního řádu Městského úřadu J. jako místostarosta přímo řídil správce lesů a pracovníky pěstební činnosti. Žalobce uzavřel se žalovaným dne 1. 2. 2008 dohodu o pracovní činnosti na dobu od 1. 2. 2008 do 31. 12. 2008 a dne 31. 12. 2008 další dohodu o pracovní činnosti na dobu od 1. 1. 2009 do 28. 2. 2009, obě na druh práce „příprava, zpracování, administrace podkladů pro získávání peněžních prostředků ze SFEU, SRČR apod., např. sběrný dvůr J., rekonstrukce budovy č. p. 7, regenerace MPZ, územní plán města J., úspory energií v objektech města apod. dle potřeb“, se sjednanou týdenní pracovní dobou „maximálně 20 hodin“ a odměnou ve výši 190 Kč za hodinu. O práci vykonané žalovaným byly v jednotlivých měsících vedeny výkazy, ve kterých byl uveden popis činnosti žalovaného a počet odpracovaných hodin a které byly podepsány žalovaným a schváleny tajemníkem města J. Na základě uzavřených dohod o pracovní

činnosti byla žalovanému vyplacena za období od února 2008 do února 2009 odměna v celkové výši 167 200 Kč.

Za tohoto skutkového stavu závisí napadený rozsudek odvolacího soudu mimo jiné na vyřešení otázky hmotného práva, zda a popřípadě za jakých podmínek může obec uzavřít dohodu o pracovní činnosti s členem zastupitelstva obce, který byl zvolen „neuvolněným“ místostarostou obce. Protože tato právní otázka v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, je dovolání proti rozsudku odvolacího soudu podle ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné.

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 žalovaného je opodstatněné.

Platnost dohod o pracovní činnosti, uzavřených mezi žalobcem a žalovaným dne 1. 2. 2008 a dne 31. 12. 2008, je třeba posuzovat – vzhledem k době uzavření těchto dohod – i v současné době podle zákona č. 262/2006 Sb., zák. práce, ve znění zákonů č. 585/2006 Sb., č. 181/2007 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 296/2007 Sb. a č. 362/2007 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 116/2008 Sb. a zákonů č. 121/2008 Sb., č. 126/2008 Sb. a č. 294/2008 Sb., tedy podle zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2008 a podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 31. 12. 2008 (dále jen „zákon o obcích“).

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí (srov. § 70 větu první zákona o obcích a § 201 odst. 2 zák. práce), která není vykonávána v pracovním poměru; na vztahy vyplývající z výkonu této funkce se proto vztahuje zákoník práce, jen jestliže to výslovně stanoví nebo jestliže to stanoví zvláštní právní předpisy (srov. § 5 odst. 1 zák. práce).

Funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy zařazeným do obecního nebo městského úřadu této obce nebo města nebo Magistrátu hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu tohoto městského obvodu nebo městské části a s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do magistrátu příslušného územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu městského obvodu nebo městské části tohoto města; funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu. Všechny uvedené případy neslučitelnosti funkcí se však uplatní pouze za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, v hlavním městě Praze primátorem hlavního města Prahy nebo starostou městské části, hejtmanem nebo radou kraje, obce, města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (srov. § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 13. 9. 2009).

Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni (tj. kteří vedle výkonu funkce neplní žádné povinnosti vyplývající z pracovního poměru), a členům zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce, poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce měsíční odměnu (peněžité plnění poskytované měsíčně

podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel obce ve výši a za podmínek, které stanoví nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů) a odměnu při skončení funkčního období, které se vyplácejí z rozpočtových prostředků obce (srov. § 71 odst. 1 a 3 a § 73 odst. 1 zákona o obcích). Ostatním („neuvolněným“) členům zastupitelstva obce, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy (platu), kterou (včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění) je zaměstnavateli povinna obec uhradit; rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec (srov. § 71 odst. 4, věty první a druhou, zákona o obcích). Neuvolněným členům zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec ze svých rozpočtových prostředků náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok (§ 71 odst. 4, věta třetí, zákona o obcích). Neuvolněným členům zastupitelstva obce může být za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna, jejíž maximální výši stanoví nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 72 zákona o obcích).

Člen zastupitelstva obce vykonává svou funkci tím, že se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, a plní úkoly, které mu tyto orgány uloží (srov. § 83 odst. 1 zákona o obcích). Členy zastupitelstva obce jsou též starosta a místostarosta, který zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci, a který je – stejně jako starosta – členem rady obce, jež je výkonným orgánem obce v oblasti její samostatné působnosti; zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly (srov. § 99 odst. 1 a 3, § 103 odst. 2, větu první, a § 104 odst. 1 zákona o obcích). Místostarosta obce proto vykonává svou funkci též tím, že zastupuje starostu a plní úkoly, které mu uloží rada obce nebo které mu svěřilo zastupitelstvo obce.

Z toho, že funkce člena zastupitelstva obce není vykonávána v pracovním poměru a že na vztahy vyplývající z výkonu této funkce se vztahuje zákoník práce, jen jestliže to výslovně stanoví nebo jestliže to stanoví zvláštní právní předpisy, však nelze dovozovat, že by mezi obcí a členem jejího zastupitelstva nemohl vzniknout pracovněprávní vztah. Právní předpisy ani povaha obce jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (srov. § 2 odst. 1 zákona o obcích), nebrání tomu, aby člen zastupitelstva obce uskutečňoval jiné činnosti pro obec na základě pracovněprávních vztahů, není-li náplní pracovního poměru nebo jiného pracovněprávního vztahu výkon funkce člena zastupitelstva obce a nejde-li ani o žádný z případů neslučitelnosti této funkce s funkcí vykonávanou v pracovněprávním vztahu uvedených v ustanoveních § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 13. 9. 2009. Za těchto podmínek může vzniknout pracovněprávní vztah též mezi obcí a členem jejího zastupitelstva, který byl zvolen místostarostou obce.

V projednávané věci účastníci uzavřeli dne 1. 2. 2008 a dne 31. 12. 2008 dohody o pracovní činnosti, ve kterých se žalovaný zavázal vykonávat pro žalobce práci spočívající v přípravě, zpracování a administraci podkladů pro získávání peněžních prostředků pro potřeby žalobce zejména z fondů Evropské unie a ze státního rozpočtu České republiky. Vzhledem k tomu, že žalovaný byl v době uzavření těchto dohod o pracovní činnosti místostarostou města J., bylo pro posouzení jejich platnosti – jak vyplývá z výše uvedeného – významné, zda práce sjednané v dohodách představovaly výkon funkce místostarosty žalobce (o případ neslučitelnosti těchto prací s funkcí člena zastupitelstva města J. ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 13. 9. 2009, zde zjevně nešlo). Protože sjednané práce nespočívaly v účasti žalovaného na zasedáních zastupitelstva města J., popřípadě na zasedání rady nebo jiných orgánů města, jejichž byl členem, a ani v zastupování

starosty města, představovaly by tyto práce výkon funkce místostarosty žalobce – jak vyplývá z výše uvedeného – jedině v případě, že by šlo o úkoly, které mu uložila rada města J. nebo které mu svěřilo zastupitelstvo města. Vzhledem k tomu, že z tohoto pohledu se odvolací soud věcí nezabýval, je jeho závěr, že dohody o pracovní činnosti uzavřené mezi účastníky dne 1. 2. 2008 a dne 31. 12. 2008 jsou neplatné podle ustanovení § 39 obč. zák., předčasný, a tudíž nesprávný.

Z uvedeného vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu není ve výroku, kterým byl změněn rozsudek soudu prvního stupně ve věci samé, správný. Protože nejsou podmínky pro zastavení dovolacího řízení, pro odmítnutí dovolání, pro zamítnutí dovolání ani pro změnu rozsudku odvolacího soudu, Nejvyšší soud jej v tomto výroku a v akcesorických výrocích o náhradě nákladů řízení zrušil (§ 243e odst. 1 o. s. ř.) a věc v tomto rozsahu vrátil odvolacímu soudu (Krajskému soudu v Ostravě) k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2, věta první, o. s. ř.).