

# ODŠKODNĚNÍ ÚJMY ZPŮSOBENÉ NEOZBROJENÉMU STÁTNÍMU ZAMĚSTNANCI SLUŽEBNÍM ÚRAZEM<sup>1</sup>

MARTIN ŠTEFKO<sup>2</sup>

**Abstract:**      **Compensation for an Injury Caused to a Civil Servant by a Service Accident**

The subject of this article is the regulation of compensation for injury caused by a service accident to a civil servant. It is a sad example that service law does not offer unarmed civil servants a better regulation of injury compensation, even if they have suffered such injury because of the violence of a client to whom they were providing services in the interest of the Czech Republic. In conclusion, it is noted that even the Czech Republic cannot afford to squander the potential of its civil servants by not providing them with tangible benefits in the event of an on-duty injury, as such civil servants will not normally be motivated to perform their civil service effectively. We use the Swiss regulation and case law to depict that Swiss case law is and should be an inspiration even for Czech judges. A key observation concerns Swiss case law on the test applied in assessing whether or not mental illness is an occupational disease.

**Keywords:** dependent work; object of Labour Law; service accident; occupational accident

**Klíčová slova:** závislá práce; předmět pracovního práva; služební úraz; pracovní úraz

**DOI:** 10.14712/23366478.2023.47

## 1. ÚVOD

Úprava odškodnění úrazů utrpěných státními zaměstnanci<sup>3</sup> byla předobrazem současné úpravy nejen pracovního práva, ale též státního zaopatření v rámci práva sociálního zabezpečení. K těmto účelům se využíval poměrně dlouho institut vzdálení od služby a posléze např. právo na pravidelný plat, pokud se státní zaměstnanec stal fyzicky či psychicky práce neschopným v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci

<sup>1</sup> Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

<sup>2</sup> Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK a je advokátem v Kocián Šolc Balaščík advokátní kancelář, s. r. o.

<sup>3</sup> V rámci jednotnosti označování bude použit pojem státní zaměstnanec i pro státní služebníky podle právních úprav za Rakouska-Uherska.

z povolání (taxativně byla uvedena slepota, trvalá choroba a šílenství).<sup>4</sup> S odškodněním zraněných státních zaměstnanců souvisely a díky jejich úpravě přešly i do úpravy pracovního, resp. sociálního práva instituty jako záloha na plat či penze. Výhody byrokracie tedy nepochybně sloužily jako inspirační zdroj pro vývoj dělnického, resp. pracovního práva v 19. století.

Jak je tomu však dnes v platném českém právu? Protože v demokratickém státě je vyžadována zvýšená účast občanů na správě věcí veřejných a státní služebníci při výkonu práce mohou doznat újmu, a to i na svém zdraví, nabízí se zeptat, jaké výhody nabízí dnes služební právo oproti obecné pracovněprávní úpravě. Odpovědi budou v tomto článku formulovány na půdorysu zákona o státní službě<sup>5</sup> v rámci dílčí komparace se švýcarskou úpravou. Je tak činěno se záměrem zachování přenositelnosti výsledků pro porovnání s právní úpravou jiných zaměstnanců v soukromoprávních vztazích. Nutně tak dojde ke zjednodušení, když bude úmyslně odhlíženo od úpravy vojáků z povolání, příslušníků aktivních vojenských záloh a příslušníků bezpečnostních sborů.<sup>6</sup> Pozornost bude zaměřena výlučně na tzv. neozbrojené státní zaměstnance, tedy na státní zaměstnance podle zákona o státní službě záměrně, neboť jejich práce je více srovnatelná s prací běžné (pracovní) populace, a navíc státních zaměstnanců – „neozbrojenců“ je početně více než tzv. ozbrojenců v bezpečnostních sborech. Protože v České republice neexistuje úrazové pojištění,<sup>7</sup> byla jako dílčí komparační vzor vybrána švýcarská úprava, aby bylo možné porovnat efektivitu práva v případě, že státní zaměstnanec dozná při výkonu práce újmu na zdraví.

Česká platná úprava služebního práva počítá s těmito úrazy a upravuje jejich odškodňování. Jedná se však o úpravu střední, kdy je očividné, že zákonodárce preferuje sice kvalifikovanou, ale současně levnou (z hlediska nákladovosti) státní správu. Toto řešení asi odpovídá možnostem české ekonomiky, byť si nelze než povzdechnout nad nerovností v odměňování. V případě tak šokujícím, jako je úmyslně způsobená smrt státního úředníka pro výkon jeho pravomoci, by však mělo služební právo nabídnout státnímu zaměstnanci jiný přístup než obecné právo pracovní.<sup>8</sup> Bohužel v praxi tomu tak není, a to nejenom z hlediska postupu služebního orgánu, ale i z hlediska plnění, která jsou právní úpravou nabídnuta. Skutečně i v takovém mezním případě nalezneme zákonodárce odůvodnění pro jiné ocenění újmy pro pozůstalé, než je tomu v případě smrti např. vojáka na zahraniční misi?

Nejprve bude zkoumaná úprava zasazena do obecného rámce dostupných statistických údajů a ztracených nákladů práce, aby byla následně věnována pozornost relevant-

<sup>4</sup> Srov. ust. § 1 a 5 patentu z 31. března 1781. K tomu více ŠOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2011.

<sup>5</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Autor děkuje kolegovi P. Machálkovi za konzultace a četné významné odborné poznatky k judikatuře správních soudů.

<sup>6</sup> V tomto článku bude věnována pozornost pouze úpravě podle zákona o státní službě, tedy tzv. neozbrojenců. Nebudou zde uvažovány a ani hodnoceny úrazy a úprava odškodňování vojáků z povolání, příslušníků aktivních záloh či příslušníků bezpečnostních sborů.

<sup>7</sup> Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, by nakonec zrušen, aniž by ve většině svých ustanovení vstoupil v účinnost.

<sup>8</sup> Poukazujeme ve vší slušnosti na případ, který otrásl českou veřejností, kdy p. Dvořák upravenou plynovou pistolí zavraždil státního úředníka ve služebním poměru podle zákona o státní službě.

ní české úpravě a k ní se vztahující judikatuře. Výklad bude doprovázen dílčími exkurzy do švýcarského práva.<sup>9</sup> Záměrně byly zvoleny poměrně jasné případy násilí vůči úřední osobě, státnímu zaměstnanci (nikoliv úřední osobě), které by neměly být předmětem složitého přezkumu pro příslušný služební úřad. Bohužel opak je v praxi pravdou, a to nejenom v České republice, a proto budou závěrem formulovány náměty ke zlepšení platné právní úpravy.

## 2. O POČTU PRACOVNÍCH A SLUŽEBNÍCH ÚRAZŮ A O ZTRACENÝCH NÁKLADECH

Počet úrazů je v České republice monitorován především skrze oznamovací systém, který je centralizován u 5 kontrolních orgánů, z nichž z hlediska rozsahu kompetence nejobjemnější je pochopitelně databáze Státního úřadu inspekce práce. V současné době probíhají hodnotící práce v souvislosti s aktualizací Národní politiky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP) z roku 2008,<sup>10</sup> a tak byly prováděny též srovnávací a kontrolní výzkumy za využití doplňkových statistik, zejména statistiky soudní a databáze Státního zdravotního ústavu. V tuto chvíli lze potvrdit, že se podařilo od roku 2008 dosáhnout snížení frekvence pracovních úrazů a tím navázat na předchozí pozitivní trend z minulosti.<sup>11</sup> V roce 2021 tak došlo k mírnému meziročnímu nárůstu, kdy Státní úřad inspekce práce a Český báňský úřad zaznamenaly celkem 36 792 pracovních úrazů. Ve srovnání s průměrem EU jsou hodnoty vykazované v ČR nižší, ale sestupný trend EU převyšuje náš.

Zaměříme-li se více na obory státní služby podle zákona o státní službě, pak z hlediska počtu služebních úrazů patří k méně rizikovým, když ročně dojde u státních zaměstnanců k cca 4 úrazům na 1000 zaměstnanců. Nejméně riziková je kupodivu Praha, naopak nejvíce úrazů je hlášeno z kraje Jihočeského. Nejčastější příčinou je selhání lidského faktoru, neboli špatně odhadnuté riziko ze strany státního zaměstnance. Z hlediska rizika je pochopitelně významným faktorem u práce úředníka alkohol, a to buď sám o sobě, či v kombinaci s léky. Snad lze v této souvislosti dovodit, že i tímto způsobem státní zaměstnanci snižují duševní tlak, který je na ně při výkonu služby vyvíjen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Jedná se o Spolkové právo o úrazovém pojištění, Federal Law on accident insurance (UVG) z 20. března, 1981, v platném znění.

<sup>10</sup> Autor je předseda pracovní komise pro přípravu aktualizované národní politiky BOZP.

<sup>11</sup> Od roku 2008 do roku 2013 počet registrovaných pracovních úrazů významně poklesl o dvě pětiny, avšak poté se změnil trend a mírně, o desetinu, vzrostl do roku 2016; příčiny nejsou jednoznačné, ale do jisté míry souvisí s větším počtem pracujících jedinců. Výzkum prováděl především VUBP, v. v. i.

<sup>12</sup> Příkladem je rozhodnutí kárného senátu státního zastupitelství při Nejvyšším státním zastupitelství ze dne 25. 11. 1998, sp. zn. K 105/98; či rozhodnutí kárného senátu státního zastupitelství při Nejvyšším státním zastupitelství ze dne 23. 9. 1998, sp. zn. K 107/98.

### 3. PLATNÁ ÚPRAVA V ZÁKONĚ O STÁTNÍ SLUŽBĚ

Zákon o státní službě v části šesté upravuje odpovědnost služebního úřadu za škodu a zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání velice skoupým způsobem. V podstatě je zde pouze obsažena delegace na zákoník práce,<sup>13</sup> když zákon o státní službě v ust. § 124 odst. 1 stanoví: „*Odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se řídí zákoníkem práce.*“ Specialitou dodanou zákonem o státní službě v této souvislosti je, že vnitřním předpisem podle pracovního práva se pro tyto účely rozumí služební předpis.

Platná úprava ignoruje terminologii občanského zákoníku a důsledně zmiňuje škodu, nikoliv též újmu státního zaměstnance. Co je ještě horší, v ust. § 124 odst. 3 zákona o státní službě je výslovně uvedeno, že služební úřad odpovídá za škodu na majetku státního zaměstnance způsobenou pro plnění služebních úkolů. Není zde však již upraveno, že služební úřad odpovídá za újmu na zdraví způsobenou státnímu zaměstnanci pro plnění jeho služebních úkolů.

Zákon o státní službě ještě explicitně uvádí, že i zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání se řídí zákoníkem práce. Pracovním úrazem podle zákoníku práce se rozumí služební úraz a služební úřad odpovídá za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci pochopitelně i na jeho majetku, pokud mu tato škoda byla způsobena pro plnění jeho služebních úkolů.

Taková úprava je ovšem plně srovnatelná s úpravou v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění, která ponechává regulaci odškodnění újmy úředníka územního samosprávného celku zcela na pracovněprávních předpisech.

Co v zákoně o státní službě chybí, a přitom by tam dle názoru autora chybět nemělo, je speciální úprava výsluhových plnění, bude-li státní zaměstnanec nezpůsobilý k výkonu práce právě pro služební úraz.<sup>14</sup> To je přímý důsledek reformou uskutečněných při kodifikaci pracovního práva v minulém století a nová úprava v zákoně o státní službě na tom doposud nic nezměnila.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, dále „zákoník práce“.

<sup>14</sup> Názorným příkladem je případ služebního úrazu vojáka z povolání, kterému skončil služební poměr právě pro služební úraz, a proto mu rozhodnutími Ministerstva obrany – odboru sociálního zabezpečení ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 275909/VP-4/15, o přiznání výsluhového příspěvku, byl přiznán výsluhový příspěvek v částce 14 823 Kč měsíčně a ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 275909/ODCH-5/15, o přiznání odchodného, pak odchodné v částce 183 366 Kč. Ve věci rozhodoval Krajský soud v Brně rozhodnutím ze dne 29. listopadu 2022, č. j. 29 Ad 11/2021-67.

<sup>15</sup> Speciální úpravu penzí a jiných výhod v souvislosti se služebním úrazem podle zákona ze dne 25. ledna 1914, č. 15 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), opustil zákonodárce při unifikaci úpravy odpovědnosti zákonem č. 58/1956 Sb., o náhradě škody za pracovní úrazy a o náhradě nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. K dalšímu sjednocení podmínek na úroveň v zásadě dělníků došlo pak u zaměstnanců státních orgánů zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. V ust. § 1 cit. zákona se uvádí, že účelem tohoto zákona je uspořádat pracovní a platové poměry státních zaměstnanců obdobně, jak je tomu u ostatních pracujících.

Služební poměr státního zaměstnance by měl být typickým právním poměrem státnězaměstnaneckým, veřejnoprávním.<sup>16</sup> Cílem této úpravy by mělo být zejména chránit osoby podílející se na výkonu veřejné moci, neboť předmětná činnost je spojena se zvýšeným rizikem vzniku škody.

Chybí rovněž speciální úprava pravomoci správních soudů pro řízení o náhradě újmy, zde si ovšem již soudní moc pomohla sama. Pokud se jedná o úpravu pravomoci soudu, pak nároky o náhradu újmy ze služebních úrazů lze uplatnit u obecných soudů. Tento závěr je poměrně překvapivý mimo jiné pro existenci specifik veřejnoprávního vztahu i u státních zaměstnanců podle zákona o státní službě, jak byly identifikovány v judikatuře Nejvyššího správního soudu a v závěrech konfliktního senátu. Nabízelo by se poukázat na to, že i u nich jsou aplikovatelné závěry konfliktního senátu, který konstatoval: „*Věci vyplývající ze služebního poměru vojáků z povolání (nyní upravené především zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní (především pracovněprávní)*.“<sup>17</sup> K tomu je nutno poukázat na existenci materiálu nazvaného Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 3. 6. 2019, v němž je formulován právní názor, že v případě rozhodování o povinnosti k náhradě škody a nemajetkové újmy, za kterou odpovídá služební úřad státnímu zaměstnanci, se jedná o věc služebního poměru, a vzhledem k tomu, že ve věcech služebního poměru má vždy jednat a rozhodovat služební orgán, musí být také rozhodování o povinnosti nahradit škodu a nemajetkovou újmu považováno za jeden z druhů řízení ve věcech služby, ačkoliv není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě.

Přesto Městský soud v Praze rozhodnul, že příslušný služební orgán není oprávněn věst řízení o náhradě újmy na zdraví státního zaměstnance vzniklé v souvislosti s výkonem státní služby. „*Taková pravomoc mu totiž nevyplývá z § 159 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v němž jsou taxativně vymezeny případy, v nichž je dána pravomoc příslušného služebního orgánu k vedení řízení ve věcech služby. K přezkumu nároků ve věcech náhrady za újmu na zdraví vzniklé v souvislosti s výkonem služebního poměru jsou tak příslušné civilní soudy*.“<sup>18</sup>

Pro rozhodnutí ve věci týkající se újmy na zdraví hrají klíčovou roli odborné medicínské znalosti, které ovšem soudce a ani služební orgán nemá. Proto jsou důležité otázky soudního přezkumu lékařských posudků zpracovaných v souvislosti s posuzováním zdravotního stavu zraněného státního zaměstnance. Po počáteční nejednotnosti obecných soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) se judikatura (s přispěním Ústavního soudu) ustálila na stanovisku Nejvyššího správního soudu, že lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k práci není rozhodnutím vrchnostenského orgánu, kterým by se zakládala práva či povinnosti, ale jedná se o odborné stanovisko lékaře, jakési dobrozdání lékaře o zdravotním stavu nebo zdravotní způsobilosti.<sup>19</sup> K uvedenému lze shr-

<sup>16</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 1998, sp. zn. 2 Cdon 949/97. *Soudní judikatura*. 1998, roč. 1, č. 22, pořadové číslo 162.

<sup>17</sup> Srov. rozhodnutí konfliktního senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9. Dále srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 319/2018-59.

<sup>18</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 8 A 85/2019-57.

<sup>19</sup> Podle názoru Ústavního soudu (Pl. ÚS 11/08) je posudek o zdravotním stavu „*souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod*“. Dále

nout, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 4 Ads 81/2005-125 a 8 As 151/2015-33) a Ústavního soudu (Pl. ÚS 11/08) lékařský posudek vydaný poskytovatelem zdravotních služeb sám o sobě nijak nemění právní sféru posuzované osoby a k případnému zásahu do právní sféry posuzované osoby dochází až určitým jednáním další osoby (typicky zaměstnavatele či služebního orgánu) na základě lékařského posudku. Lékařský posudek proto nelze chápat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, tj. jako akt vrchnostenského orgánu nadaného rozhodovat o právech a povinnostech, ale jako odborné stanovisko lékaře. Z toho důvodu lékařský posudek nepodléhá přezkoumání ve správním soudnictví.<sup>20</sup> V řízeních o náhradu újmy tak stejně jako u zaměstnanců v pracovním poměru jsou klíčoví znalci a jejich znalecké posouzení nároků státního zaměstnance. Příležitostně lze ovšem nalézt i odlišný přístup, když soudce lékařský posudek přezkoumá bez využití znalce. Ve věci rozhodované Krajským soudem v Brně tak učinil soudce v souvislosti se skončením služebního poměru.<sup>21</sup>

Porovnáváme-li tuto úpravu se švýcarskou úpravou úrazového pojištění, pak je nutno poukázat na závěr, že ani ve švýcarské úpravě nelze najít speciální výhodnou úpravu pro státní zaměstnance. I oni podléhají úpravě úrazového pojištění. V úrazovém pojištění nicméně není unifikace v podobě organizace, a lze tak zaznamenat rozdílnost aplikace podle příslušného nositele úrazového pojištění.<sup>22</sup>

#### 4. ODPOVĚDNOST ZAMĚSTNAVATELE ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU ZAMĚSTNANCÍ

Zabezpečení i státního zaměstnance pro případ nemoci z povolání či pracovního úrazu není v České republice stále řešeno prostřednictvím úrazového pojištění,<sup>23</sup> ale pracovníprávní úpravou odpovědností zaměstnavatele za škodu. Jedná se o institut objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za výsledek – za poškození zdraví (škodu), které zaměstnanec utrpěl při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Zaměstnavatel odpovídá i v případě, že škodu způsobila jiná osoba, a též

---

je dle názoru Ústavního soudu možné lékařský posudek vnímat jako rozhodnutí pouze v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy v tom smyslu, že lékař při posuzování zdravotního stavu volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci, či nikoliv. Jinak dle názoru Ústavního soudu platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, nýbrž se tento zjišťuje, přičemž není pochyb o tom, že zdravotní stav je veličinou proměnnou.

<sup>20</sup> Tento názor potvrdilo i po novele provedené zákonem č. 202/2017 Sb. usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci ze dne 5. 1. 2018, č. j. 72 Ad 40/2017-30; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 23/2018-15; a nakonec též usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 1629/18.

<sup>21</sup> Srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 42/2018-81, kde soud došel k následujícímu úsudku v bodě 30: „Krajský soud proto nemohl přisvědčit tvrzením žalovaného, že z předmětného lékařského posudku vyplývá závěr [...] Naopak lze očekávat, že u správních orgánů bude možné vykonávat službu/práci s jinak definovaným druhem a režimem výkonu služby/práce.“

<sup>22</sup> Tento dílčí výzkum je inspirován článkem *Ersatzpflicht für berufsbedingte Gesundheitsschäden* (volně přeloženo jako *Povinnost nahradit újmu u nemoci z povolání*) od prof. Hardyho Landolta (LANDOLT, H. *Ersatzpflicht für berufsbedingte Gesundheitsschäden. Pflegerecht – Pflege in Politik, Wissenschaft und Ökonomie*. 2022, No. 4, s. 195–200). Pro porovnání efektivity práva byl využit případ sp. zn. BGER 8 C 507/2015, který byl rozhodnut Nejvyšším soudem Švýcarské konfederace dne 6. 1. 2016.

<sup>23</sup> Pro zrušení zákona č. 266/2006 Sb. a neshodu sociálních partnerů na jiné úpravě.



v případě, že újmu nezavinil. Zaměstnanec, který utrpěl pracovní úraz nebo u něhož byla zjištěna nemoc z povolání, je zaměstnavatel v rozsahu, ve kterém za újmu odpovídá, povinen poskytnout náhradu za ztrátu na výdělku, bolest a ztížení společenského uplatnění, účelně vynaložené náklady spojené s léčením a případně též věcnou škodu. Zemře-li zaměstnanec následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, je zaměstnavatel povinen v rozsahu své odpovědnosti poskytnout: náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s jeho léčením, přiměřených nákladů spojených s pohřbem, nákladů na výživu pozůstalých, jednorázové odškodnění pozůstalých a eventuálně též náhradu věcné škody.

Předmětná právní úprava byla po sovětském vzoru zavedena prakticky od počátku 60. let minulého století a nezměnila se ani s přijetím nového zákoníku práce. V současné době přitom již neodpovídá zásadním změnám ve společnosti a národním hospodářství, k nimž došlo od té doby.<sup>24</sup> S účinností od 1. 1. 1993 bylo sice zavedeno zákonné pojištění zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, toto (tehdy deklarované) dočasné opatření však problém pouze zmírnilo, nikoliv vyřešilo.

Jak konstatoval Nejvyšší soud: „*O vztah příčinné souvislosti se jedná tehdy vznikla-li škoda následkem pracovního úrazu (tj. bez pracovního úrazu by škoda nevznikla, tak jak vznikla). Z hlediska naplnění příčinné souvislosti, jako jednoho z předpokladů odpovědnosti za škodu, nemůže stačit pouhé připuštění možnosti vzniku škody v důsledku pracovního úrazu (jeho následků), nýbrž musí být tato příčinná souvislost postavená najisto. Pracovní úraz přitom nemusí být jedinou příčinou vzniku škody; postačí, jde-li o jednu z příčin, avšak příčinu důležitou, podstatnou a značnou.*“<sup>25</sup> Z hlediska procesního práva pak platí, že zaměstnanec jako žalobce má procesní povinnost tvrdit a navrhnout adekvátní důkazní prostředky k prokázání příčinné souvislosti s výkonem služby ve smyslu ust. § 101 odst. 1 o. s. ř., tzn. že následky služebního úrazu byly příčinou důležité, podstatnou a značnou.<sup>26</sup> V soudní praxi jsou ovšem rozhodující soudněznalecké posudky. Shledá-li znalec dostatečnou souvislost s výkonem služby, pak i soud dojde obvykle k úsudku, že zdravotní potíže mají příčinu ve výkonu služby. Navíc lze poukázat, že soudy v konkrétních řízeních obvykle volí procesně takový postup, který je vůči poškozenému státnímu zaměstnanci vstřícný a obvykle nutí služební úřad k procesní aktivitě a prokázání neexistence příčinné souvislosti. Je-li však státní zaměstnanec žalobcem, je obvykle na něm, aby složil zálohu na zpracování soudně znaleckého posudku.

Pokud se jedná o švýcarskou úpravou, pak je nutno zdůraznit, že je před švýcarskými soudy nutno prokázat (podle platného testu aplikovaného švýcarskými soudy) příčinnou souvislost s výkonem práce či služby jen v rozsahu 75 %.<sup>27</sup> Ovšem i podle švýcarského práva má posudek znalce v takovýchto případech klíčový význam.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Srov. BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce: velký komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1377.

<sup>25</sup> Taktó rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 21 Cdo 3435/2008.

<sup>26</sup> Tato doktrína má oporu v judikatuře obecných i správních soudů. Za správní soudy lze zmínit rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ad 91/2014-37, ID ASPI JUD340795CZ.

<sup>27</sup> Tak rozhodnutí sp. zn. BGE 126 V 183 E. 2 b cit. in: LANDOLT, c. d., s. 199.

<sup>28</sup> Ve zkoumaném případě se jednalo o posudek PD Dr. med. B., vedoucího lékaře Kliniky psychiatrie, psychoterapie a psychosomatiky Psychiatrické služby. Na základě tohoto posudku došlo ke změně prvoinstančního rozhodnutí, podle něhož se o nemoc z povolání nejednalo. Nicméně Nejvyšší soud rozhodl, že

Přes určité nedostatky (zejména absenci pracovní rehabilitace jako dávky úrazového pojištění) má ovšem platná česká úprava i některé výhody, a to konkrétně plnou náhradu újmy a podporu spíše pasivního přístupu poškozeného, který není nucen se zpět zapojit co nejdříve do pracovního života.<sup>29</sup>

Nevýhodou českého přístupu je, že v takovém případě uměle rozlišuje obecné zdraví zaměstnance a jeho pracovní zdraví. Aby zaměstnanec měl nárok na náhradu újmy i po delší dobu dočasně pracovní neschopnosti, resp. po jejím skončení (formou náhrady ztráty na výdělků po dobu trvání dočasně pracovní neschopnosti a náhrady ztráty na výdělků po skončení dočasně pracovní neschopnosti), pak musí prokázat, že podstatnou rozhodující a hlavní (ne však jedinou) příčinou jeho zdravotního stavu je pracovní úraz. V daném případě se dokazování vede obvykle skrze znalecké posouzení, kdy znalec po vyšetření zaměstnance a analýze jeho zdravotnické dokumentace dojde k závěru, že přetrvávající zdravotní obtíže mají či nemají spojitost s pracovním úrazem. Některé spory jsou skončeny po podání prvního znaleckého posudku, v jiných případech si strany vymůžou zpracování revizního znaleckého posudku ze strany jiného specialisty. Je-li prokázána souvislost, pak na rozdíl od úrazového pojištění soud přiznává sociálnímu pracovníkovi úplnou náhradu, co sociální pracovník požaduje. Obvykle se jedná o náhradu léčebných výloh, náhradu ztráty na výdělků po dobu trvání pracovní neschopnosti a náhradu ztráty na výdělků po skončení pracovní neschopnosti, bolestné a ztížení společenského uplatnění. Ocenit je nutno též lidský přístup soudu, který často využije možnost učinit si úsudek o nákladech spojených s léčením a nenutí sociálního pracovníka doložit všechny výdaje, a to i v případě, že to druhá strana rozporuje.

#### 4.1 NÁROKY NA JEDNOTLIVÁ PLNĚNÍ

Pokud zaměstnanec utrpí pracovní úraz, pak je povinností zaměstnavatele jej odškodnit. Systém je vybudován na principu úplné kompenzace. To znamená, že zaměstnanec bude odškodněn za utrpěnou bolest, za ztížení osobního, rodinného, kulturního i sportovního života, za vynaložené léčebné výlohy, jakož i mu bude nahrazen ušlý příjem a veškerá další způsobená škoda. Právní úprava v tomto ohledu nabízí řadu nároků, které může zaměstnanec uplatnit, a to konkrétně náhradu ztráty na výdělků po dobu trvání dočasně pracovní neschopnosti, náhradu ztráty na výdělků po skončení dočasně pracovní neschopnosti, náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění,<sup>30</sup> náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením a věcnou škodu. Je povinností zaměstnance tvrdit a prokazovat, jaká újma mu vznikla.

#### 4.2 SOUDNÍ JUDIKATURA

Právní úprava i soudní judikatura odpovědnost za útok třetí osoby vůči zaměstnanci či úřední osobě připisuje zaměstnavateli, jedná-li se o útok objektivně spoje-

---

se o nemoc z povolání nejedná. Jedná se o věc sp. zn. BGer 8 C 507/2015 rozhodnutou Nejvyšším soudem dne 6. 1. 2016.

<sup>29</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3742/2008.

<sup>30</sup> Srov. nařízení vlády č. 276/2015 Sb.



ný s plněním pracovních úkolů, z hlediska věcného, místního a časového,<sup>31</sup> resp. s výkonem služby. Podle ust. § 271k odst. 2 zákoníku práce je pracovním úrazem též úraz pro plnění pracovních úkolů.<sup>32</sup> Za újmu pak odpovídá zaměstnavatel, resp. Česká republika, i když je právem poškozeného přímo nastoupit na škůdce či jinou osobu. Dopustí-li se tedy fyzického útoku vůči státnímu zaměstnanci a zaměstnanec je zraněn, pak se jedná o služební úraz, je-li zde objektivní spojitost s výkonem služby. Modelovým příkladem určeným pro porovnání efektivitu ochrany práv náležející zaměstnanci v pracovním poměru je úder klientovy ruky třikrát až pětkrát do zátylku sociálního pracovníka. Pro státního zaměstnance pak využijeme jiný modelový příklad, který se zdál být rovněž jasný od počátku.<sup>33</sup> Klient České správy sociálního zabezpečení napadnul státního zaměstnance (úředníka), a to takto: „[...] začal zvyšovat hlas, následně k ní přistoupil se složkou dokumentů o velikosti formátu A4 zastrčenou ve folii a přeloženou podélně, kterou jí silně udeřil do levé tváře a pak do oblasti ucha“. V daném případě dokonce došlo k odsouzení pachatele tohoto činu pro trestný čin násilí proti úřední osobě podle ust. § 325 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku v jednočinném souběhu s přečinem výtržnictví podle ust. § 358 odst. 1 trestního zákoníku.

Služební úřad je stejně jako zaměstnavatel v souladu s ust. § 105 zákoníku práce povinen objasnit příčiny a okolnosti vzniku pracovního úrazu. Zraněný státní zaměstnanec má právo se vyšetřování zúčastnit, pokud mu to zdravotní stav dovolí. Na vyšetřování by se měli účastnit svědci, zástupci odborové organizace, přičemž zaměstnavatel by bez vážných důvodů neměl měnit stav na místě úrazu do doby objasnění příčin a okolností vzniku pracovního úrazu. Je-li ve věci vedeno prověřování pro spáchání trestného činu, pak poškozený zaměstnanec může uplatnit nárok na náhradu škody a policejní orgán mu může již v této fázi umožnit nahlížení do trestního spisu, což může zaměstnanci napomoci i v civilním řízení o náhradu újmy.

Společným znakem pracovních a služebních úrazů je, že zaměstnavatel, pojistitel či služební orgán samotnou podstatu úrazu zpochybňuje výjimečně. Ač podle zákoníku práce rozhoduje o tom, zda se jedná či nejedná o pracovní úraz, zaměstnavatel, je tento podle vyhlášky č. 125/1993 Sb., v platném znění, vázán procesními pokyny pojistitele. Zaměstnavatel proto nemůže uznat svoji odpovědnost, pokud mu pojistitel sdělí svůj závazný pokyn, že trvá na soudním jednání a odmítá plnit před vydáním rozhodnutí soudu v dané věci. Tento prvek u státních zaměstnanců z povahy věci odpadá. Česká republika se pro tyto případy nepojišťuje *ex lege*.

Kde se v praxi objevily problémy, je opět délka léčení a rozporovaná příčinná souvislost s požadovanou výší náhrady újmy. V našem modelovém případě šlo o to, že sociální pracovník měl „jen“ podlitiny, ale následně se psychicky zhroutil a byl dlouhodobě léčen v psychiatrické léčebně. U státního zaměstnance začala státní zaměstnankyně pociťovat úzkost, která ji vyřadila z pracovního procesu, služební orgán začal rovněž pochybovat.

V tomto případě se služební orgán dovolal toho, že: „[...] je povinností každého postiženého zaměstnance žalované hlásit pracovní úraz ihned, nebo v co nejkratší době

<sup>31</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 454/2002.

<sup>32</sup> Tak stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpj 37/74.

<sup>33</sup> Srov. sp. zn. 9 C 35/2019.

poté, kdy k pracovnímu úrazu došlo, a všechny pracovní úrazy navíc podléhají evidenci v knize úrazů. Jelikož v tomto případě žalobkyně nic žalované nehlásila, a to ani ve dnech po incidentu bezprostředně následujících, a o incidentu neexistuje žádný záznam v knize úrazů, má žalovaná za to, že se v případě žalobkyně o pracovní úraz nejedná.<sup>34</sup> Stát dokonce přičetl poškozené státní zaměstnankyni, že nechodila na sebeobranu.<sup>35</sup> Hlavním argumentem pro služební orgán však byla obtížná manifestace příčinné souvislosti mezi útokem a jeho následkem, když: „Žalovaná samotný incident nerozporovala, namítala však, že nelze s určitostí konstatovat, že psychiatrické potíže žalobkyně nemohly způsobit i jiné skutečnosti (např. neshody v práci, frustrace z práce, konflikt s nadřízenou).“

Proto je pro zraněného státního zaměstnance ovšem obvykle problém v reálném čase získat aspoň nějaké plnění za utrpěný úraz, jehož povahu jako služebního úrazu služební úřad nepochybně. Státní zaměstnanec obvykle není schopen bez dalšího prokázat existenci příčinné souvislosti mezi služebním úrazem a vznikem újmy. Názorným příkladem je rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku,<sup>36</sup> kdy k zahájení řízení došlo v polovině května 2019 a k jeho pravomocnému skončení téměř o tři roky později.<sup>37</sup>

Stejně tak u sociálního pracovníka se případ dostal k soudu, byly zpracovány znalecké posudky, v nichž znalci přisoudili útoku klienta rozhodující roli ve způsobených zdravotních problémech, a soud proto uložil poskytovateli sociálních služeb uhradit způsobenou újmu.

Porovnáme-li tento případ se švýcarskou úpravou, pak v případě duševních poruch, které jsou následkem tvrzeného služebního úrazu, soudy aplikují test přiměřenosti, tedy zjišťují, zda je pravděpodobné, že služební úraz či nemoc z povolání (nebo události s ní spojené) způsobí duševní poruchu, nebo zda je pravděpodobné, že služební úraz či nemoc z povolání (nebo události s ní spojené) způsobí duševní poruchy podle obvyklého běhu události a obecných životních zkušeností.<sup>38</sup> Aby bylo možné nemoc definovat jako nemoc z povolání, je nutné, aby pojištěná osoba byla po určitou dobu vystavena typickému riziku povolání.<sup>39</sup>

Pokud jde o následný vývoj zkoumaných případů v České republice, pak lze zobecnit, že spory o náhradu újmy ovšem často u zaměstnanců v pracovněprávních vzta-

<sup>34</sup> Srov. rozsudek Okresního soudu v Rakovníku sp. zn. 9 C 35/2019.

<sup>35</sup> V daném případě doslova zaznělo: „Při výkonu pracovních činností, kterými byla žalobkyně pověřena, tedy lze jistotou míru konfliktních situací při jednání s klientem, někdy až agresivním, předpokládat a zaměstnanci na takové situace musí být připraveni. Žalovaná svým zaměstnancům poskytuje možnost účastnit se školení zaměřených např. na sebeobranu úředníků. Žalobkyně však žádného z nabízených školení nikdy nevyužila.“ Srov. rozsudek Okresního soudu v Rakovníku sp. zn. 9 C 35/2019.

<sup>36</sup> Srov. tamtéž.

<sup>37</sup> Přesně řečeno 6. dubna 2022. Srov. 9 C 35/2019. In: *infoSoud: Krajský soud Praha: Okresní soud Rakovník* [online]. [cit. 2023-04-07]. Dostupné na: [https://infojednani.justice.cz/InfoSoud/public/search.do?type=spzn&typSoudu=os&krajOrg=VSECHNY\\_KRAJE&org=OSSTCRA&cisloSenatu=9&druhVec=C&bcVec=35&rocnik=2019&spamQuestion=23&agendaNc=CIVIL](https://infojednani.justice.cz/InfoSoud/public/search.do?type=spzn&typSoudu=os&krajOrg=VSECHNY_KRAJE&org=OSSTCRA&cisloSenatu=9&druhVec=C&bcVec=35&rocnik=2019&spamQuestion=23&agendaNc=CIVIL).

<sup>38</sup> Tak Komentář k čl. 3 ATSG: Zweiter Titel: Gegenstand der Versicherung (Art. 6–9 UVG). In: FRÉSARD-FELLAY, G. – LEUZINGER, S. – PÄRLI, K. (eds.). *Unfallversicherungsgesetz*. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2019.

<sup>39</sup> Švýcarský Nejvyšší soud rozhodl že jednorázové poškození zdraví, k němuž dojde současně s výkonem povolání, není dostačující. Degenerativní poškození rovněž nepředstavují nemoc z povolání, neboť se vyskytují i u osob, které nejsou výdělečně činné. Jedná se o rozhodnutí sp. zn. 5 Case BGER U 296/03 z 24. 5. 2004. Rozhodnutí lze přečíst in LANDOLT, c. d., s. 199.

zích končí narovnáním.<sup>40</sup> Dojde-li již k soudnímu řízení, pak pouze v minimu případů se zaměstnavatel odvolá proti rozhodnutí soudu prvního stupně, a to z důvodu, že na rozdíl od zraněného zaměstnance není zaměstnavatel osvobozen od úhrady soudního poplatku a pojistitel tento soudní poplatek uhradí pouze v případě, že se k tomu předem písemně zavázal.<sup>41</sup> Pojistitelé tak sice mohou trvat na podání odvolání a uhradí následně soudní poplatek za odvolání podané zaměstnavatelem, činí tak však jen v případech s potenciálem tzv. preventivní litigace, tedy v případech, kdy soudy řeší významnou právní otázku, jež pojistitel využije v jiných soudních sporech s ním vedených. Tento obecný závěr ovšem neplatí pro případ služebních úrazů, protože Česká republika naopak poměrně důsledně trvá na podávání odvolání, možná i proto, že Česká republika je osvobozena od povinnosti hradit soudní poplatek též. Spory o náhradu újmy vedené státními zaměstnanci tak naopak často nekončí prvním soudním rozhodnutím ve věci.

Z hlediska praktických poznatků spojených s uplatněním jednotlivých nároků je z analyzovaných případů zřejmé, že platná úprava je pro laika obtížně srozumitelná a zraněný státní zaměstnanec má jen mlhavou představu, o co může žádat a co může dostat. Tak konkrétně sociální pracovník opomněl žalovat valorizovanou náhradu ztráty na výdělku po skončení dočasné pracovní neschopnosti. I když soud prvního stupně sociálnímu pracovníkovi tuto částku přiznal, odvolací soud rozsudek změnil a v této části nárok sociálního pracovníka zamítl.<sup>42</sup> Nejvyšší částku zatím požadoval zaměstnanec na Praze 6, a sice 200 mil. amerických dolarů. Finální přiznaná hodnota byla v českých korunách a nepřesahovala významně 25 tisíc korun.<sup>43</sup>

## 5. ZÁVĚR

Úprava odškodnění úrazů utrpěných státními zaměstnanci byla předobrazem současně úpravy nejen pracovního práva, ale též státního zaopatření v rámci práva sociálního zabezpečení. I když výhody byrokracie sloužily jako inspirace pro vývoj dělnického, resp. pracovního práva v 19. století, podle platné (české) úpravy obsažené v zákoně o státní službě již státní služebníci zvýhodnění oproti zaměstnancům odškodňovaným podle zákoníku práce zvýhodnění nejsou. Tímto faktem však není současně tvrzeno, že by služební právo nemělo státním zaměstnancům co nabídnout. Právě naopak, zvláštní předpisy u vojáků z povolání či u příslušníků bezpečnostních sborů nabízí velmi podnětné zvláštní výhody. Zmínit lze započítání doby léčení do zkušební

<sup>40</sup> Jmenovitě lze odkázat na věc vedenou u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 52 C 334/2012; u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 5 C 105/2012; či u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 10 C 84/2016 či sp. zn. 48 C 6/2014.

<sup>41</sup> Tzv. osobní osvobození zaměstnance vyplývá z ust. § 11 odst. 2 písm. e) zákona o soudních poplatcích. Zde je uvedeno, že osvobozen je navrhovatel v řízení o náhradu škody z pracovního nebo služebního úrazu a nemocí z povolání.

<sup>42</sup> Učinil tak na základě rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1987/2002, v němž Nejvyšší soud konstatoval: „Zvýšení (úpravu) náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti podle nařízení vlády, vydaných na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 202 odst. 2 zák. práce, lze poškozenému zaměstnanci v řízení před soudem přiznat, jen jestliže je uplatnil v žalobě nebo soudem přípustěnou změnou žaloby.“

<sup>43</sup> Tak rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 6 ve věci sp. zn. 18 C 178/2008.

doby, přes zákaz propuštění ze služebního poměru, po zvláštní nároky v případě úmrtí vojáka či příslušníka při výkonu služby či pro výkon služby. V komparativním výzkumu švýcarského práva nicméně rovněž bylo zjištěno, že švýcarští služebníci podléhají úrazovému pojištění, v jehož rámci v rámci zkoumaného rozsahu nebyly zaznamenány zvláštnosti oproti jiným zaměstnancům.

Příkladem z poslední doby je případ, kdy p. Dvořák zastřelil upravenou plynovou pistolí úřednici Úřadu práce.<sup>44</sup> České služební právo bohužel pozůstalým nenabízí výrazně jednodušší postup ve srovnání s úpravou v zákoníku práce. K neexistenci lepší úpravy ve služebním právu pro neozbrojené státní zaměstnance je nutno doplnit, že v jiných případech se bohužel stává, že státní zaměstnanci dále konají svou práci a ničeho nežádají, neboť se sami stydí za utrpěný (služební) úraz. Ti, kteří požádají o odškodnění, pak zase neví, co musí prokazovat a že musí uplatnit též např. nárok na valorizaci.<sup>45</sup>

Cílem tohoto článku je upozornit, že stát nemůže očekávat kvalifikovanou a efektivní státní službu, není-li ochoten nabídnout vyšší standard ochrany práv státního zaměstnance či jeho pozůstalých. Ani ve služebním právu neexistuje nic jako oběd zadarmo. Zvyšuje-li se nebezpečí konfliktu s klienty při výkonu služby, musí na to reagovat též právní úprava služebního práva, chceme-li mít kvalitní státní službu, a to i u těch státních zaměstnanců, kteří neslouží v bezpečnostních sborech či v ozbrojených složkách.

Nelze-li pro očekávanou finanční náročnost převzít výsluhy i pro státní zaměstnance podle zákona o státní službě, pak by bylo vhodné, aby zákon o státní službě alespoň převzal úpravu ust. § 100 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění, který za úraz prohlašuje mimo jiné též úraz utrpěný při cestě do místa plnění služebních úkolů.

V rámci dílčí komparace se švýcarskou úpravou úrazového pojištění však lze říci, že ani švýcarská úprava nepřináší žádná jednoduchá, lehce přenositelná řešení. Navíc se zdá, že česká judikatura časem najde podobnou cestu, jaká je seznatelná již nyní ze švýcarské judikatury k úrazovému pojištění, tedy že se jedná o nemoc z povolání, pokud zaměstnanec byl po určitou dobu vystaven typickému riziku povolání. I v úrazovém pojištění je však státní zaměstnanec povinen prokázat příčinnou souvislost svých zdravotních problémů s výkonem služby.

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
stefkom@prf.cuni.cz  
ORCID: 0000-0003-1060-6682

<sup>44</sup> Srov. např. Nejvyšší soud přezkoumá doživotí pro Dvořáka, který zastřelil úřednici. In: *iDNES.cz* [online]. [cit. 2023-04-06]. Dostupné na: [https://www.idnes.cz/praha/zpravy/jiri-dvorak-strelba-belehradska-praha-dozivoti-nejvyssi-soud.A230309\\_135306\\_praha-zpravy\\_vajo](https://www.idnes.cz/praha/zpravy/jiri-dvorak-strelba-belehradska-praha-dozivoti-nejvyssi-soud.A230309_135306_praha-zpravy_vajo).

<sup>45</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1987/2002, v němž Nejvyšší soudu konstatoval: „Zvýšení (úpravu) náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti podle nařízení vlády, vydaných na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 202 odst. 2 zák. práce, lze poškozenému zaměstnanci v řízení před soudem přiznat, jen jestliže je uplatnil v žalobě nebo soudem připuštěnou změnou žaloby.“