

ODPOVĚDNOST STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU SLUŽEBNÍMU ÚŘADU

HANA JANDOVÁ, VERONIKA NOVÁKOVÁ

Abstract: **Liability of Civil Servants for Damage Caused to the Service**

The legal regulation of the liability of civil servants for damage caused by them to the civil service contained in Act No. 234/2014 Sb., on the Civil Service, as amended, directly refers to Act No. 262/2006 Sb., the Labour Code, as amended. However, there has been a disagreement among the professional community as to the extent to which certain legislation should be applied. The article therefore focuses on the mapping of the current legislation and its application in practice, while pointing out certain shortcomings and gaps.

Keywords: compensation for damages; service relationship; civil servant; Civil Service Act; Labour Code

Klíčová slova: náhrada škody; služební poměr; státní zaměstnanec; zákon o státní službě; zákoník práce

DOI: 10.14712/23366478.2023.48

ÚVOD

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o státní službě**“) v ustanovení § 123 výslovně uvádí, že odpovědnost státního zaměstnance¹ za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu,² se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákoník práce**“). Náhrada škody³ je přitom v pracovněprávních vztazích upravena primárně zákoníkem práce, úprava náhrady škody obsažená v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský zákoník**“), se proto v zásadě neaplikuje.

¹ Zákon o státní službě definuje státního zaměstnance jako fyzickou osobu přijatou do služebního poměru, zařazenou na služební místo nebo jmenovanou na služební místo představeného a vykonávající některou z činností uvedených v ustanovení § 5 odst. 1.

² Služebním úřadem se dle zákona o státní službě rozumí státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví jiný zákon. Jedná se především o právnické osoby, na které byla vztažena působnost zákona o státní službě tzv. změnovým zákonem č. 250/2014 Sb., např. Státní fond životního prostředí, Centrum pro regionální rozvoj, Státní fond dopravní infrastruktury.

³ K pojmu škoda v pracovněprávním pojetí blíže např. BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, marg. č. 3.

V současné době panuje v oblasti posuzování náhrady škody způsobené služebním úřadu státním zaměstnancem v právní teorii i praxi rozdílný přístup k řešení otázky aplikace soukromoprávní či veřejnoprávní úpravy. Je třeba ihned úvodem uvést, že se jedná o dlouhodobě diskutovanou a poměrně složitou problematiku, která na tomto místě nemůže být podrobně rozebrána v celé své šíři. Z tohoto důvodu se autorky zaměřují na stručné vymezení základních hmotněprávních atributů odpovědnosti státních zaměstnanců za škodu způsobenou služebním úřadu a následně se blíže zaměřují na rozbor procesněprávní roviny, kde je hlavní pozornost věnována nedostatkům aktuální právní úpravy a praxe.

HMOTNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA NÁHRADY ŠKODY ZAMĚSTNANCE VŮČI ZAMĚSTNAVATELI V ZÁKONÍKU PRÁCE

Zákoník práce otázku náhrady škody způsobenou zaměstnancem zaměstnavateli upravuje v ustanoveních § 250–264. Rozlišuje přitom obecnou náhradu škody, náhradu škody při porušení oznamovací a zakročovací povinnosti a dále pak zpřísněnou náhradu škody u individuální odpovědnosti za schodek a ztrátu svěřených věcí.

Aby vznikl odpovědnostní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, musí dojít k porušení povinnosti z primárního vztahu (pracovní poměr). Povinnostmi se přitom rozumí povinnosti plynoucí ze všeobecně závazných právních předpisů, ale rovněž i vnitřních předpisů zaměstnavatele, pracovní smlouvy nebo pokynu nadřízeného zaměstnance.

Současně musí být splněny i další předpoklady vzniku tohoto sekundárního vztahu, kterými jsou vznik škody, příčinná souvislost mezi konkrétním porušením povinnosti a způsobenou škodou a zavinění zaměstnance. Škoda ve smyslu pracovního práva sice není v zákoníku práce ani jiném pracovněprávním předpisu přímo definována, avšak praxe ji zjednodušeně řečeno chápe jako újmu zaměstnavatele spočívající ve zmenšení jeho majetku. Zmíněný vztah příčiny a následku vystihl Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 931/2006: „*O vztah příčinné souvislosti se jedná tehdy, vznikla-li škoda následkem zaviněného porušení pracovních povinností zaměstnancem – tj. bez zaviněného porušení povinností zaměstnancem 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 zaviněného porušení povinností zaměstnancem, nýbrž musí být tato příčinná souvislost najisto postavena. Zaviněné porušení pracovních povinností zaměstnancem nemusí být jedinou příčinou vzniku škody; musí však být jednou z příčin, a to příčinou důležitou, podstatnou a značnou.*“ Opakovaně akcentované zavinění na straně zaměstnance není zákoníkem práce vymezeno, stejně tak i v občanském zákoníku by přesná definice zavinění v obecné rovině byla hledána marně. Současně je třeba však zmínit, že občanský zákoník s pojmem zavinění přímo pracuje, dokonce používá i jednotlivé formy zavinění, například v ustanovení § 2911 zakotvuje zavinění z nedbalosti. Přesnou definici zavinění v soukromoprávním smyslu tak lze v současné době hledat v judikatuře, ale rovněž je možné v souladu s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu čerpat z právní úpravy obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění

pozdějších předpisů.⁴ Zaviněním na straně zaměstnance se tak rozumí vnitřní vztah zaměstnance vůči jeho jednání a následkům tohoto jednání.⁵ Pro úplnost je však třeba dodat, že v určitých případech je rozsah odpovědnosti zaměstnance omezen v závislosti na určitých okolnostech daného případu, což bude blíže následně rozebráno.

OBEČNÁ NÁHRADA ŠKODY

Obecně platí, že zaměstnanec je povinen nahradit zaměstnavateli škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. V případě, že na vzniku škody měl podíl i zaměstnavatel, rozsah povinnosti zaměstnance nahradit škodu se poměrně omezí. Vznik obecné odpovědnosti za škodu je tedy vázán na splnění následujících předpokladů: vznik škody zaměstnavateli; porušení povinností zaměstnancem; příčinná souvislost mezi vznikem škody a porušením povinností; zavinění zaměstnance. Přítomnost všech těchto předpokladů musí nastat současně, chybí-li některý z nich, odpovědnostní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nevzniká.

V tomto případě je zaměstnanec povinen nahradit zaměstnavateli skutečnou škodu, zpravidla v penězích, není však vyloučeno ani uvedení v předchozí stav (naturální restituce). Výše náhrady škody je omezena čtyřapůlnásobkem průměrného měsíčního výdělku zaměstnance. Pokud však zaměstnanec způsobil škodu úmyslně, hradí i ušlý zisk a limitace výše náhrady škody se neuplatní vůbec. Je-li uzavřena dohoda o náhradě škody, která by přesahovala uvedenou zákonnou limitaci, byla by v této převyšující části neplatná.⁶ Celá škoda se hradí rovněž tehdy, pokud zaměstnanec způsobil škodu v opilstosti nebo pod vlivem návykových látek; ušlý zisk se ale v tomto případě nehradí. Pokud škodu spoluzpůsobil zaměstnavatel, jiní zaměstnanci či třetí osoby, nahradí zaměstnanec pouze poměrnou část⁷ podle míry svého zavinění.⁸ Odpovědný je zaměstnavatel i ten zaměstnanec, jenž neporuší žádný právní předpis, nicméně jednal-li proti dobrým mravům, potě je povinen nahradit škodu tím způsobenou (nikoliv však ušlý zisk).

ŠKODA PŘI PORUŠENÍ OZNAMOVACÍ A ZAKROČOVACÍ POVINNOSTI

Zákoník práce klade důraz na informační a prevenční povinnost zaměstnance vůči zaměstnavateli, a proto na zaměstnanci, který vědomě neupozornil nadří-

⁴ Ustanovení § 15 a § 16 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, definují jednotlivé formy zavinění.

⁵ VALENTOVÁ, K. – PROCHÁZKA, J. – JANŠOVÁ, M. – ODRUBINOVÁ, V. – BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce: komentář*. 1. vyd. [1. aktualizace]. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 793–797.

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 21 Cdo 773/2014.

⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 4159/2019.

⁸ ODRUBINOVÁ, V. § 257 [Rozsah a způsob náhrady škody u obecné povinnosti nahradit škodu]. In: VALENTOVÁ, K. – PROCHÁZKA, J. – JANŠOVÁ, M. – ODRUBINOVÁ, V. – BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 812–813.

zeného vedoucího zaměstnance na škodu hrozící zaměstnavateli nebo nezakročil proti hrozící škodě, ačkoliv by tím bylo zabráněno bezprostřednímu vzniku škody, může zaměstnavatel požadovat, aby se podílel na náhradě škody, která byla zaměstnavateli způsobena, a to v rozsahu přiměřeném okolnostem případu, pokud ji není možné nahradit jinak, respektive pokud přímý škůdce není znám, nebo není za škodu odpovědný (jednal v duševní poruše). Předpoklady pro uplatnění odpovědnosti zaměstnance jsou v tomto případě: vznik škody zaměstnavateli; porušení prevenční povinnosti zaměstnance; příčinná souvislost mezi vznikem škody a porušením povinnosti; zavinění zaměstnance minimálně ve formě vědomé nedbalosti; okolnost, že vzniklou škodu nelze nahradit jinak.

Sankční povaha odpovědnosti zaměstnance za nesplnění povinnosti k odvrácení škody je dána tím, že nejde o vlastní náhradu škody, která by nebyla vznikla, kdyby zaměstnanec dostal své zvláštní prevenční povinnosti. Maximální výše náhrady škody v tomto případě činí trojnásobek průměrného měsíčního výdělku zaměstnance. S obecnou náhradou škody se náhrada škody při zanedbání informační a prevenční povinnosti vylučuje. Respektive jsou-li splněny podmínky odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli uvedené v ustanovení § 250 odst. 1 zákoníku práce (obecná odpovědnost za škodu), je vyloučena odpovědnost zaměstnance za nesplnění povinnosti k odvrácení téže škody podle ustanovení § 251 odst. 1 zákoníku práce, neboť tento odpovědnostní vztah může vzniknout jen mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, který nesplnil svou oznamovací povinnost nebo povinnost zakročít v případě hrozící škody, kterou nezpůsobil sám svým vlastním jednáním.⁹

Když už se zaměstnanec snaží eliminovat vzniknuvší škodu a způsobil-li by při odvrácení škody hrozící zaměstnavateli nebo nebezpečí přímo hrozícího životu nebo zdraví, není povinen k náhradě škody za podmínek, jestliže tento stav sám úmyslně nevyvolal a počínal si přitom způsobem přiměřeným okolnostem. Tento princip teorie nazývá jako zmírněná náhrada škody zaměstnance. Poruší-li zaměstnanec oznamovací povinnost nebo povinnost zakročít, je povinen nahradit tím vzniklou škodu, u jejíž výše se musí vzít v potaz okolnosti, které bránily splnění povinnosti, stejně jako význam (rozsah a dopad) škody pro zaměstnavatele. I v případě úmyslného zavinění ale výše náhrady nesmí přesáhnout trojnásobek průměrného měsíčního výdělku.

ŠKODA Z ODPOVĚDNOSTI ZA SCHODEK A ZTRÁTU SVĚŘENÝCH VĚCÍ

Zákoník práce vyjmenovává dvě skutkové podstaty zpřísněné náhrady škody. První je odpovědnost za schodek na svěřených hodnotách, který je zaměstnanec povinen vyúčtovat na základě dohody o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování. Tuto dohodu není možné uzavřít ohledně základních prostředků, např. motorových vozidel, u nichž není zaměstnanec schopen zajistit jeho kvalifikovanou obranu, a stran drobných předmětů.¹⁰ Druhou skutkovou podstatou je

⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3555/2013.

¹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. 21 Cdo 2196/2010.

náhrada škody zaměstnance za ztrátu svěřených věcí, která se týká nástrojů, ochranných pracovních prostředků a jiných podobných věcí, které mu zaměstnavatel svěřil na základě písemného potvrzení.

V obou případech se zavinění zaměstnance předpokládá. Zaměstnavatel ho tedy nemusí tvrdit ani prokazovat, naopak zaměstnanec se vyviní, pokud prokáže, že schodek vznikl zcela nebo zčásti bez jeho zavinění (zaměstnancem nezaviněným zásahem třetí osoby¹¹ či zanedbáním povinností ze strany zaměstnavatele¹²), nebo že ke ztrátě svěřených věcí došlo zcela nebo zčásti bez jeho zavinění. Zpříšňující charakter se projevuje i v té skutečnosti, že škodu hradí zaměstnanec zaměstnavateli v plné výši. K modifikaci výše škody může dojít jen z důvodů hodných zvláštního zřetele. Může se jednat například o zvláštní charakter škody, výjimečné osobní a majetkové poměry zaměstnance, způsob, jakým se náhrada škody zaměstnance dotkne, dopad nenahrazení plné výše škody pro zaměstnavatele apod.¹³ Pro úplnost je nutné zdůraznit, že z důvodů hodných zvláštního zřetele soud může moderovat i obecnou náhradu škody či náhradu škody při porušení povinnosti oznamovací a zakročovací.

LIMITACE VÝŠE ŠKODY

Moderační právo je nutné uplatnit ve vztahu k celkové výši škody připadající na zaměstnance před uplatněním případných limitací za škodu (čtyřapůlnásobek průměrného měsíčního výdělku či trojnásobek průměrného měsíčního výdělku). Existenci zákonných předpokladů pro moderaci soud musí zkoumat z úřední povinnosti.

Odpovědnost za škodu způsobenou zaměstnancem je limitována i v případě, je-li zaměstnanec stížen duševní poruchou. V tomto případě je povinen nahradit škodu jím způsobenou, je-li schopen ovládnout své jednání a posoudit jeho následky (ustanovení § 261 zákoníku práce). Je irelevantní, zda v důsledku vymizení, byť i jedné složky (ovládací či rozpoznávací), byla omezena svéprávnost zaměstnance, dokonce je bez významu, zda duševní porucha byla dlouhodobého charakteru, či zda se jednalo o momentální jednorázovou událost (např. infarkt myokardu). To však nelze aplikovat ve všech případech, kupříkladu přivedl-li by se zaměstnanec do stavu, kdy není schopen ovládnout své jednání anebo posoudit jeho následky alespoň z nevědomé nedbalosti, je povinen takovou způsobenou škodu nahradit.

Pokud se zaměstnanec uvedl do stavu, kdy není schopen ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky, alespoň z nevědomé nedbalosti, je povinen nahradit škodu v tomto stavu způsobenou. Proto je třeba rozlišit, zda zaměstnanec spáchá škodu po požití omamné a psychotropní látky, anebo například v důsledku epileptického záchvatu.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 711/2001.

¹² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2002, sp. zn. 21 Cdo 37/2001, případně též Projednání směrnice pléna Nejvyššího soudu k zajištění jednotného výkladu zákona č. 71/1958 Sb., o závazcích k náhradě škody způsobené zaměstnancem porušením povinností z pracovního poměru ze dne 9. 11. 1961, Pls 2/61.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 21 Cdo 2511/2010.

STANOVENÍ VÝŠE ŠKODY

Výši náhrady škody určuje zaměstnavatel, nikoli však libovolně a svévolně. Rozsah musí být odůvodněný, aby zaměstnanec měl možnost zhodnotit, zda s vyměřenou škodou pro její objektivní povahu souhlasí. V kladném případě uzavře zaměstnanec se zaměstnavatelem dohodu o škodě, případně dluh z titulu náhrady škody vůči zaměstnavateli co do důvodu i výše uzná. V obou případech se obě strany mohou dohodnout na splátkovém kalendáři.

Když zaměstnanec se zaměstnavatelem s určenou výší škody nesouhlasí, může se obrátit na soud, aby rozsah náhrady škody spravedlivě posoudil. Z toho důvodu je zaměstnavatel povinen výši požadované náhrady škody zaměstnanci písemně oznámit do jednoho měsíce ode dne, kdy bylo zjištěno, že škoda vznikla a že zaměstnanec je povinen ji nahradit, a se zaměstnancem i s odborovou organizací (pokud u něj působí) tuto záležitost projednat. Tyto povinnosti mají jen pořádkovou povahu a s jejich absencí není spojena prekluze práva na náhradu škody, nicméně od okamžiku doručení tohoto oznámení nastává prodlení zaměstnance.

PRÁVNÍ REŽIM NÁHRADY ŠKODY STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ VŮČI SLUŽEBNÍMU ÚŘADU

V obecné rovině je nutné zdůraznit, že teorie pracovního práva člení individuální pracovněprávní vztahy na základní pracovněprávní vztahy (pracovní poměry a pracovněprávní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr) a na ty, které souvisejí s těmi základními (doplňující základní pracovněprávní vztahy). Vedle tohoto se rozlišuje samostatně se vydělující skupina právních vztahů, ve kterých je také konána práce (mající zpravidla znaky závislé práce), která je však specifická způsobem úpravy věcné působnosti zákoníku práce na tyto vztahy, které se neřídí pouze zákoníkem práce (popřípadě subsidiárně příslušnými ustanoveními občanského zákoníku) a souvisejícími pracovněprávními předpisy, ale jsou upraveny též jinými (než pracovněprávními) normami.¹⁴ Tato skupina bývá někdy označována jako „další právní vztahy účasti na práci“ a vyznačuje se tím, že zákoník práce se na tyto vztahy vztahuje, pokud to zákoník práce výslovně stanoví (přímá působnost), nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy [odvozená (delegovaná) působnost], a dále tehdy, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak [podpůrná (subsidiární) působnost].¹⁵

Společným rysem zákona o státní službě a zákoníku práce je v obecné rovině to, že oba regulují právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce fyzických osob. Zákoník práce, ačkoliv se jedná o právní předpis soukromého práva, obsahuje řadu kogentních právních norem, které se aplikují i v oblasti veřejného práva.¹⁶ Na základě ustanovení

¹⁴ PICHRT, J. *Zákon o státní službě: komentář k § 6*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

¹⁵ PICHRT, J. Právní vztahy účasti na práci. In: BĚLINA, M. – PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7. dopl. a podstatně přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 133 a násled.

¹⁶ KOCIANOVÁ, R. – FONVILLE, A. – GRUBER, J. – JANŠOVÁ, M. *Analýza zákona o státní službě* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022, s. 16 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/Analýza_zakona_o_statni_sluzbe_-_20220727.pdf.

§ 123 zákona o státní službě je tak již výše uvedená pracovněprávní úprava ve vztahu k náhradě škody zaměstnanců v pracovním poměru plně aplikovatelná i na státní zaměstnance, kteří způsobí škodu služebnímu úřadu.

Obecně je totiž možno konstatovat, že pokud se jedná o škodu způsobenou služebním úřadem státnímu zaměstnanci, či naopak státním zaměstnancem služebnímu úřadu, použije se subsidiárně zákoník práce. Zákon o státní službě nemá samostatnou úpravu náhrady škody v tomto směru a jednotlivá ustanovení tohoto zákona odkazují na zákoník práce.¹⁷

Zmíněné ustanovení přitom výslovně neomezuje použití zákoníku práce pouze v rozsahu hmotněprávních norem. Veřejnoprávní povaha služebního poměru státních zaměstnanců však působí teoretický rozkol ohledně ne plné aplikovatelnosti procesněprávní roviny právních norem obsažených v zákoníku práce, který má soukromoprávní povahu, byť s veřejnoprávním přesahem. Toto má za následek rozdílný přístup jednotlivých služebních úřadů.

Na základě tohoto byl vypracován závěr poradního sboru náměstka pro státní službu k zákonu o státní službě,¹⁸ z něhož vyplývá, že proces rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu je jedním z druhů řízení ve věcech služby, ačkoli tak není výslovně uvedeno v ustanovení § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který obsahuje taxativní výčet řízení, v nichž je rozhodování podřízeno zákonu o státní službě. Z tohoto závěru je patrné, že je v ustanovení § 123 zákona o státní službě delegace na zákoník práce pouhým odkazem na hmotněprávní ustanovení. „*Některé správní úřady však nepostupují v souladu s tímto závěrem a projednávají škodu podle zákoníku práce a nevyhotovují o povinnosti nahradit škodu správní rozhodnutí.*“¹⁹ I to svědčí o nepřesvědčivosti doporučujícího stanoviska. Na zmíněné stanovisko poradní výbor náměstka ministra vnitra pro státní službu plně odkazuje i ve svém závěru č. 23 ze dne 15. 6. 2018, kde řeší otázku snížení výše náhrady škody z důvodu zvláštního zřetele v rámci procesu rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu.

Striktní dodržování shora uvedeného závěru by mohlo vést k dichotomii mezi zaměstnanci jednoho služebního úřadu, kteří by společným jednáním způsobili škodu. Zatímco ohledně škody z téže škodní události způsobené státními zaměstnanci ve služebním poměru by bylo rozhodnuto v režimu správního práva, ohledně zaměstnanců pracujících v témže služebním úřadu na základě pracovní smlouvy (např. uklízečka či řidič) by byla z téže škodní události škoda řešena v režimu pracovního práva. Tato problematika bude blíže rozebrána následovně.

¹⁷ PICHRT, *Zákon o státní službě...*

¹⁸ Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-160603 - zaver_c_05-1.pdf.

¹⁹ HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 670, marg. č. 1.

HMOTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE ZA ŠKODU

S odkazem na pracovněprávní úpravu obsaženou v zákoně o státní službě je rovněž u státních zaměstnanců předpokladem vzniku odpovědnostního právního vztahu především porušení právní povinnosti, vznik škody, existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou a přítomnost zavinění státního zaměstnance. Uvedené předpoklady je však třeba vykládat dle zákona o státní službě. Povinnostmi státních zaměstnanců se tak míní kupříkladu základní povinnosti zakotvené v ustanovení § 77 zákona o státní službě, případně ve služebních předpisech daného služebního úřadu. Vznikem škody se pak rozumí zmenšení majetku příslušného služebního úřadu.

Stejně jako u zaměstnanců v soukromoprávním pojetí se i u státních zaměstnanců rozlišuje obecná povinnost nahradit škodu, nesplnění oznamovací a zakročovací povinnosti k odvrácení škody, odpovědnost za svěřené hodnoty a ztrátu svěřených věcí. S výjimkou terminologie a jistých výluk uvedených ve veřejnoprávních předpisech je tak hmotněprávní úprava obsažená v zákoníku práce aplikována i na případy státních zaměstnanců.

DOHODA O ODPOVĚDNOSTI ZA SVĚŘENÉ HODNOTY UZAVŘENÁ SE STÁTNÍM ZAMĚSTNANCEM

Parametry této dohody nazývané též jako dohoda o hmotné odpovědnosti vycházejí ze zákoníku práce a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), jedná se tedy o subordinační veřejnoprávní smlouvu.²⁰ K jejím uzavírání dochází ve vztahu k činnostem, pro jejichž výkon je podpis této dohody nezbytný, což blíže stanovuje služební orgán skrze služební předpis. „*Stanovení okruhu činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty, musí být odůvodněné konkrétní povahou činností (tedy musí být nezbytné pro řádný výkon těchto činností) a nemůže se v žádném případě jednat o libovůli služebního orgánu...*“, uvedl poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě v závěru č. 15 k hmotné odpovědnosti státního zaměstnance.

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě se zabýval otázkou, jaké právní následky bude mít jednání státního zaměstnance, který odmítne podepsat takovou dohodu. Dospěl k závěru, že: „*Odmítnutím státního zaměstnance uzavřít dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování (o hmotné odpovědnosti), dochází – při splnění striktních podmínek – ke vzniku situace, kdy státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby. Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, jakožto důsledek situace, kdy státní zaměstnanec odmítne tuto dohodu uzavřít, musí být mimo jiné odů-*

²⁰ Současně lze aplikovat i ustanovení občanského zákoníku, avšak s výjimkami stanovenými v ustanovení § 170 správního řádu.

*vodněno konkrétní povahou činností, které nelze vykonávat mimo režim odpovědnosti za schodek na svěřených hodnotách, které je zaměstnanec povinen vyúčtovat (hmotné odpovědnosti), a zároveň nemožností zvolit vůči státnímu zaměstnanci mírnější řešení.*²¹ Tento názor již však není aplikovatelný, neboť novelou zákona o státní službě, účinnou od 1. 3. 2019, je odmítnutí uzavření této dohody důvodem pro přeřazení na jiné služební místo [ustanovení § 61 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě].

Je třeba rovněž alespoň stručně poukázat na problematiku výkladu právní úpravy odstoupení od dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty ve vztahu ke státním zaměstnancům. Zákoník práce v ustanovení § 253 sice uvádí konkrétní případy, kdy k odstoupení od předmětné dohody může dojít, avšak je třeba myslet na to, že dohoda uzavřená se státními zaměstnanci je veřejnoprávní smlouvou v dílci správního řádu, jež upravuje možnost změny dohody, její výpověď či zrušení. Použití zákonných ustanovení občanského zákoníku upravujících odstoupení od smlouvy ve smyslu soukromého práva nelze s ohledem na výluku obsaženou v ustanovení § 170 správního řádu v těchto případech použít. Na základě tohoto se jeví jistá mezera v zákonné úpravě, kterou lze vyřešit například tím, že v dohodě o odpovědnosti za svěřené hodnoty uzavírané se státním zaměstnancem budou mimo jiné vymezeny výpovědní důvody, a to nejlépe v rozsahu shodujícím se s pracovníprávní úpravou ve vztahu k odstoupení. Jistou nebezpečnost lze však vnímat v tom, že postupem uvedeným v předchozích větách by docházelo k nejednotnému postupu služebních úřadů při vytváření takovýchto dohod, což by mohlo vést k nedůvodným nerovnostem mezi jednotlivými zaměstnanci.

PROCESNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU STÁTNÍM ZAMĚŠTNANCEM

Jak již bylo stručně uvedeno, výši náhrady škody určuje ve vztahu ke státním zaměstnancům služební úřad. Za tímto účelem mívají běžně služební úřady zřízeny služebním předpisem tzv. škodní komisi, která projednává jednotlivé případy, navrhuje určení výše náhrady škody a připravuje služebnímu orgánu veškeré podklady nutné pro posouzení škodní události. Je třeba podotknout, že pro případnou moderaci výše náhrady škody nemá služební orgán pravomoc. Z důvodů hodných zvláštního zřetele tak může výši náhrady škody u státního zaměstnance snížit pouze soud, jelikož v souladu s čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, nelze tuto pravomoc přenést na služební orgán.²²

Po projednání vzniklé škody mohou nastat dvě situace, a to případ, kdy státní zaměstnanec povinnost nahradit škodu uzná, anebo naopak neuzná. Jak již bylo předestře-

²¹ Závěr č. 15 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. září 2017 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-170908_-_zaver_c_15i.pdf.

²² Závěr č. 23 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 15. června 2018 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-180615_-_zaver_c_23-1.pdf.

no, v druhém případě se naskytují dva různé přístupy vůči institutu náhrady škody, a to veřejnoprávní v dikci správního řádu a soukromoprávní v dikci zákoníku práce. U obou pohledů však panuje minimálně shoda v tom, že by se měl služební orgán primárně snažit vyřešit danou záležitost nespornou cestou. Nepodaří-li se však celou záležitost vyřešit smírně, nastává významný nedostatek v právní teorii i praxi, který zakládá nerovnost v přístupu k zaměstnancům služebních úřadů v pracovním poměru a služebním poměru.

V soukromoprávní rovině je totiž při neuznání náhrady škody zaměstnancem třeba, aby zaměstnavatel žaloval svůj nárok u civilního soudu. Ve veřejnoprávním pojetí však v případě neuznání náhrady škody státním zaměstnancem následuje správní rozhodnutí služebního úřadu, v němž je určena výše škody a způsob, jakým má být způsobena škoda státním zaměstnancem nahrazena. Zatímco v civilním řízení mají účastníci totožné možnosti obrany proti konečnému rozhodnutí soudu v podobě odvolání, popř. dovolání, ve správním řízení tomu tak není. Vůči správnímu rozhodnutí se totiž může státní zaměstnanec bránit odvoláním podaným u nadřízeného služebního orgánu a v případě neúspěchu pak může následně využít správní žalobu proti nezákonnému rozhodnutí, popř. kasační stížnost. Obě tato řízení jsou založena na odlišných procesněprávních principech, což se odráží i do postavení zaměstnanců jako účastníků řízení vůči služebnímu úřadu.

Jak již bylo předestřeno, ačkoliv ustanovení § 159 odst. 1 zákona o státní službě přímo neuvádí, že rozhodování o náhradě škody je řízením ve věcech služby, poradní sbor náměstka ministra vnitra se přiklání k tomu, že se jedná o vztah veřejnoprávní s použitím hmotněprávní úpravy obsažené v zákoníku práce. Je však třeba znovu upozornit, že zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce obecně, tedy přímo nevylučuje užití i procesněprávní úpravy jako takové. Tomuto závěru přisvědčuje i skutečnost, že ve služebních úřadech je výkon služby zabezpečován nejen zaměstnanci ve služebním poměru, ale i zaměstnanci v pracovním poměru. Uvedené podporuje i rozhodovací praxe soudů, například Obvodní soud pro Prahu 10 svým usnesením ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 16 C 208/2020, vyjádřil názor, že: „*Soud má za to, že ve věci je pravomoc dána dle § 123 odst. 1 zákona o státní službě, dle kterého má být odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu, řízena zákoníkem práce. V zákoníku práce je pak škoda zaměstnance řešena v ustanovení § 257 a násl.*“ Speciální ustanovení se obecně uplatňují v případech, kdy existuje obecný právní předpis, který však nemůže být natolik komplexní, aby danou oblast reguloval beze zbytku. Zákoník práce se tak při regulaci právních poměrů těchto zaměstnanců v pracovním poměru obecně aplikuje, pokud zákon o státní službě nestanoví jinak.²³

Na druhé straně Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích zastává názor, že zákon o státní službě sice neobsahuje přímo ustanovení hovořící o aplikaci správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak zároveň neobsahuje vyluku obecné procesní úpravy řízení ve věcech státní služby. Z tohoto důvodu je možné subsidiárně aplikovat ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, které zakládá subsidiaritu správního řádu ve

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jinak.²⁴ Uvedené je sice pravdou, avšak dle názoru autorek je rovněž možný i výklad, který předestírají v tomto svém článku. Tedy že zákon o státní službě nevyklučuje ani aplikaci soukromoprávní procesní úpravy, naopak se to jeví jako více než vhodné, když zákon o státní službě s odpovědností státních zaměstnanců za škodu způsobenou služebnímu úřadu přímo spojuje aplikaci hmotněprávní úpravy obsažené v zákoníku práce. Argumentace, že v obecné rovině panují mezi zaměstnanci ve služebním poměru a v pracovním poměru u stejného služebního úřadu rozdíly s ohledem na povahu právní oblasti, je na tomto místě dle názoru autorek nedostatečná. S ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu je totiž nutné, aby každé rozdílné zacházení s občany v obdobné situaci mělo svůj důvod a nedocházelo k vytváření rozdílu bez dostatečných podkladů.

Jako příklad zásadních dopadů dosud panujícího rozkolu v procesněprávní úpravě lze uvést případ, kdy se zaměstnanec obrátil na civilní soud s žalobou, ten však řízení zastavil a věc neprojednal, jelikož neshledal svou pravomoc. Dále tak totožný nárok uplatnil zaměstnanec u správního soudu, avšak ten žalobu zamítl z důvodu nedostatečné pravomoci. Z uvedeného je zřejmé, že charakter popsaného nedostatku je mnohem širší a zasahuje i do ústavně garantovaných práv státních zaměstnanců. Ani po tomto případě však poradní sbor náměstka ministerstva vnitra pro státní službu neshledal jakoukoli potřebu změnit své závěry, tedy že škoda způsobená státními zaměstnanci je věcí služby, ačkoliv pro to objektivně neexistuje dostatečný zákonný podklad.²⁵ Kvůli tomuto nelze ani v současné době výsledek soudních řízení, ať již civilních, či správních, skrze něž by se státní zaměstnanec domáhal spravedlivého posouzení náhrady škody, s jistotou jakkoliv predikovat.

Výše stručně popsaný případ je ukázkou toho, že v důsledku zaujatého postoje poradního sboru náměstka ministerstva vnitra pro státní službu, který nemá dostatečnou oporu v právní úpravě, může docházet k rozdílnému zacházení se zaměstnanci ve služebním poměru a pracovním poměru u stejného služebního úřadu. Celá věc pak může eskalovat až do té míry, že státním zaměstnancům bude odepřeno jejich právo na spravedlivé posouzení jejich záležitosti. Toto vede minimálně k narušení ústavně garantovaného práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu. Rozdílný, avšak nedostatečně odůvodněný přístup vůči zaměstnancům jednoho služebního úřadu za obdobných skutkových okolností představuje podstatný zásah do právní jistoty občanů a taktéž principu rovnosti.²⁶

²⁴ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. 21 Cdo 269/2018; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2903/2020.

²⁵ HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 663–669.

²⁶ K tomuto blíže také náleží Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/2009; a náleží Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12-2, z nichž vyplývá, že: „*Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit.*“

ZÁVĚR

Zřejmý rozkol panuje zejména v procesněprávní oblasti projednání odpovědnosti státních zaměstnanců za jimi způsobenou škodu, avšak ani hmotněprávní úprava není zcela jednotná, například v oblasti odstoupení od dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty. Současně však není ze strany legislativců připravována žádná novela, která by tento nedostatek zhojila. Postoj poradního sboru náměstka ministerstva vnitra nelze považovat za dostatečný, jelikož nemá oporu v právní úpravě ani praxi.

V důsledku současného stavu nejasné právní úpravy a praxe často dochází k rozdílnému zacházení se zaměstnanci služebního úřadu ve služebním poměru a pracovním poměru, a to bez jakéhokoli legitimního důvodu. Takovýto stav je v rozporu se základními zásadami pracovního práva vymezenými v § 1a zákoníku práce (zejm. zásadou zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance, rovného zacházení se zaměstnanci a zákazu jejich diskriminace), které se s ohledem na ustanovení § 159 zákona o státní službě totožně uplatňují i na státní zaměstnance.

Aktuální nesrovnalosti v platné právní úpravě se citelně dotýkají i ústavně garantovaných práv zaměstnanců, kterým může být odepřeno právo na spravedlnost a přístup k soudům. Nepřijde-li tedy změna ze strany zákonodárců a státní zaměstnanci budou nadále vystavováni nerovnému zacházení, bude v rukou soudů nalézt způsob, jakým k těmto odchýlkám přistoupí a vyloží je ve vztahu ke konkrétnímu případu. Toto však není dostatečné řešení, jelikož takovýto stav zasahuje mimo jiné do právní jistoty státních zaměstnanců a nepodporuje jejich důvěru v právní stát. Dle názoru autorek je proto více než nutno do budoucna učinit změny v oblasti právních předpisů tak, aby se přístup k posuzování odpovědnosti státních zaměstnanců za škodu sjednotil a nedocházelo ke zkracování jejich práv a oprávněných zájmů oproti zaměstnancům v pracovním poměru bez významných legitimních důvodů.

JUDr. Hana Jandová
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
hanajand@kpp.zcu.cz

Mgr. Veronika Nováková
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
vnovakov@kpo.zcu.cz