

Závěr č. 5

**ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu
o státní službě ze dne 3. června 2016**

**Režim projednávání povinnosti nahradit škodu způsobenou státním
zaměstnancem služebním úřadu a způsobenou služebním úřadem státnímu
zaměstnanci**

Proces rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance nebo služebního úřadu za škodu nebo nemajetkovou újmu podle části šesté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je jedním z druhů řízení ve věcech služby.

Pravomoc rozhodovat o náhradě škody a nemajetkové újmy nemůže být služebním orgánem přenesena na jiné představené. Jiné úkony v řízení mohou ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, provádět úřední osoby k tomu oprávněné podle vnitřních předpisů (resp. služebních předpisů) nebo k tomu pověřené služebním orgánem.

Odůvodnění

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě se na základě opakovaných dotazů státních zaměstnanců personálních útvarů správních úřadů zabýval problematikou odpovědnosti za škodu podle části šesté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“).

Na problematiku odpovědnosti za škodu na straně státního zaměstnance, resp. služebního úřadu existují dva názory: za prvé ten, který chápe rozhodování o náhradě škody jako jeden z druhů řízení ve věcech služby, neboť, ačkoliv se jedná o odpovědnostní vztahy mezi služebním úřadem a státním zaměstnancem, rozhoduje se ve věci služebního poměru státního zaměstnance. Opačný právní názor spočívá v tom, že odpovědnost za škodu

v rámci zákona o státní službě s ohledem na přímý odkaz na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), má být projednávána pouze v soukromoprávním režimu a případné spory z toho vzniklé mají být řešeny před civilním soudem.

Z terminologického hlediska je třeba upozornit na fakt, že zákon č. 205/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony (účinný od 1. 10. 2015), přizpůsobil dosavadní terminologii obsaženou v části jedenácté zákoníku práce, která upravovala náhradu škody, pojmosloví užívanému v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Nově se tedy nehovoří pouze o *náhradě škody*, ale taktéž o *náhradě škody a nemajetkové újmy*. V zákoně o státní službě však uvedené nebylo nijak reflektováno. Z toho lze vyvodit, že pokud zákon o státní službě používá pouze termín *škoda* a současně odkazuje na zákoník práce, škodou dle zákona o státní službě nemůže být myšlena ve smyslu § 249 odst. 1 zákoníku práce pouze majetková újma označená v tomto ustanovení legislativní zkratkou „škoda“, ale také nemajetková újma. Proto povinnost nahradit škodu dle zákona o státní službě bude třeba vykládat v návaznosti na zákoník práce jako povinnost nahradit majetkovou i nemajetkovou újmu¹.

Zákon o státní službě ve své části šesté (§ 122 až § 125) obsahuje pouze poměrně stručnou úpravu odpovědnosti státního zaměstnance a odpovědnosti služebního úřadu za škodu. Rozhodování o náhradě škody není uvedeno jako jeden z druhů řízení ve věcech státní služby v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který obsahuje výčet případů, v nichž služební orgán vede správní řízení, a není uvedeno ani v § 159 odst. 2 zákona o státní službě, který uvádí, že se režim řízení ve věcech státní služby na určité úkony služebního orgánu nevztahuje.²

V případě rozhodování o povinnosti k náhradě škody a nemajetkové újmy, za kterou odpovídá státní zaměstnanec služebnímu úřadu nebo služební úřad státnímu zaměstnanci, se však jedná o věc služebního poměru. Vzhledem k tomu, že ve věcech služebního poměru

¹ Konkrétně například odpovědnost služebního úřadu za škodu státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání dle § 124 zákona o státní službě je třeba chápat jako odpovědnost za majetkovou a nemajetkovou újmu vzniklou úrazem nebo nemocí z povolání uvedenou v § 269 zákoníku práce.

² Pro srovnání ze zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, plyne, že rozhodování o náhradě škody je podřazeno pod režim řízení ve věcech služebního poměru, neboť zákon č. 361/2003 Sb. obsahuje ve svém § 171 pouze negativní výčet druhů rozhodnutí, v nichž se nevede řízení ve věcech služebního poměru, a contrario proto o věcech v tomto ustanovení neuvedených rozhoduje služební funkcionář.

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. Pokud ustanovení § 123 odst. 1 a § 124 odst. 1 zákona o státní službě shodně uvádějí, že odpovědnost za škodu státního zaměstnance i odpovědnost za škodu služebního úřadu se řídí zákoníkem práce, lze tento odkaz chápat pouze jako odkaz hmotněprávní. O náhradě škody vzniklé státnímu zaměstnanci nebo služebnímu úřadu se bude rozhodovat v řízení ve věcech státní služby, hmotněprávní úpravu pak představuje část jedenáctá zákoníku práce, s odchylkami uvedenými v části šesté zákona o státní službě, přičemž jako zaměstnavatel v těchto vztazích vystupuje služební úřad.

S ohledem na absenci bližší úpravy projednávání náhrady škody a nemajetkové újmy, a na to, že je rozhodování o povinnosti nahradit škodu správním řízením, se poradní sbor zabýval také otázkou průběhu řízení o povinnosti k náhradě škody a nemajetkové újmy. Vyšel přitom analogicky z úpravy provedené zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, kdy je řízení vedeno služebním funkcionářem, a to nezávisle na tom, kdo škodu způsobil. Služební orgán tedy rozhoduje jednak o škodě způsobené státním zaměstnancem, tak i služebním úřadem, jehož je služebním orgánem. Pokud služební orgán v řízení shledá státního zaměstnance nebo služební úřad odpovědným za škodu nebo nemajetkovou újmu, zároveň státnímu zaměstnanci nebo služebnímu úřadu v rozhodnutí uloží povinnost nahradit škodu v příslušné lhůtě.

Řízení o náhradě škody nebo nemajetkové újmy je zahajováno z moci úřední, tj. jakmile se služební orgán dozví o tom, že jsou zde důvody k zahájení řízení o náhradě škody nebo nemajetkové újmy.

Ačkoliv rozhodování o náhradě škody není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, je vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodování o právech a povinnostech třeba zahrnout mezi skupinu rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců, tj. rozhodování v řízení ve věcech státní služby. Proto pravomoc rozhodovat v těchto věcech nesmí být přenášena na jiné představené (viz § 14 odst. 3 a § 15 odst. 5 zákona o státní službě). Příslušné úkony v řízení mohou ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správního řád“) provádět úřední osoby k tomu pověřené služebním orgánem nebo k tomu oprávněné podle vnitřních předpisů, resp. služebních předpisů (např. zaměstnanci příslušného útvaru, ale i např. členové škodní komise pověřené služebním orgánem, apod.), autoritativně ve věci rozhodnout však může pouze služební orgán.

Pokud se jedná o bližší úpravu procesu projednávání náhrady škody v zákoníku práce, lze vyjít např. z § 263 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého je zaměstnavatel povinen se zaměstnancem výši požadované náhrady škody projednat a písemně mu ji oznámit zpravidla nejpozději do 1 měsíce ode dne, kdy bylo zjištěno, že škoda vznikla a že je zaměstnanec povinen ji nahradit. S odkazem na toto ustanovení je dle názoru poradního sboru možné, aby služební úřad se státním zaměstnancem výši požadované náhrady škody projednal, a to ještě předtím, než bude řízení o náhradě škody zahájeno, typicky se tak bude dít prostřednictvím projednání vznesených nároků před tzv. škodní komisí, jako poradním orgánem.

Jde-li o odpovědnost státního zaměstnance za škodu způsobenou služebnímu úřadu a dojde-li služební úřad a státní zaměstnanec v rámci projednávání uvedených nároků (před škodní komisí, či mimo ni) ke shodě nad způsobem náhrady škody (v případě náhrady škody formou úhrady v penězích tedy nad výší úhrady, popř. na úhradě ve splátkách) a státní zaměstnanec se zaváže škodu dobrovolně uhradit, bude výsledkem uzavření dohody mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem tohoto služebního úřadu, a k zahájení řízení o náhradě škody tudíž nebude důvod. Pokud se jedná o charakter dohody, jedná se dle názoru poradního sboru o veřejnoprávní smlouvu uzavíranou dle § 161 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 263 odst. 1 zákoníku práce. Poradní sbor se domnívá, že pravomoc uzavírat dohodu o náhradě škody ještě před zahájením řízení o náhradě škody může služební orgán přenést i na jiné představené.

Jde-li o odpovědnost služebního úřadu za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci, domnívá se poradní sbor, že by o náhradě škody mělo být zásadně rozhodnuto služebním orgánem. Pokud služební orgán nezahájil řízení z moci úřední a náhrady škody se domáhá státní zaměstnanec na základě svého podání, je třeba takové podání státního zaměstnance považovat za podnět k zahájení řízení o náhradě škody ve smyslu § 42 správního řádu³. Ani v případě odpovědnosti služebního úřadu za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci však není vyloučeno, aby ještě před zahájením řízení o náhradě škody došlo k projednání nároků státního zaměstnance (před škodní komisí, či mimo ni), jehož výsledkem bude uzavření dohody mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem tohoto služebního úřadu. I tato dohoda je veřejnoprávní smlouvu uzavíranou dle § 161 odst. 1 správního řádu.

³ V případě nečinnosti služebního orgánu lze uplatnit postup podle § 80 odst. 2 správního řádu.

S ohledem na znění § 161 odst. 2 správního řádu nelze vyloučit situaci, kdy po zahájení řízení o náhradě škody dojde k uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem, uvedené je důvodem k zastavení řízení o náhradě škody.