

MINISTERSTVO VNITRA

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu
k zákonu o státní službě

Závěr č. 39

**ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu
o státní službě ze dne 3. června 2022**

Promlčení majetkových práv ze služebního poměru státního zaměstnance

Majetková práva ze služebního poměru státního zaměstnance se promlčují. Jejich promlčení se - až na zvláštní dílčí úpravu v § 267 odst. 2, 268 odst. 3 a 271t zákoníku práce - řídí § 609 a násl. občanského zákoníku.

Odůvodnění

Poradní sbor se zabýval otázkou promlčení majetkových práv (dále jen jako „práva“) ze služebního poměru státního zaměstnance.

Zákon o státní službě promlčení práv ze služebního poměru neupravuje a neodkazuje ani na úpravu promlčení v jiném právním předpise.

V úpravách dalších služebních poměrů v České republice je naopak promlčení práv upraveno, konkrétně v § 206 až 208 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a v § 159 až 162 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Pokud jde o úpravu zákoníku práce, promlčení práv z pracovního poměru se řídí v souladu s § 4 a 4a zákoníku práce občanským zákoníkem (§ 609 a násl.)¹.

Vzhledem k absenci úpravy promlčení práv ze služebního poměru státního zaměstnance považuje poradní sbor za nezbytné zodpovězení otázky, zda se práva ze služebního poměru

¹ zvláštní úpravu promlčení stanoví zákoník práce akorát, pokud jde o právo na náhradu škody na odložených věcech (§ 267 odst. 2 a 268 odst. 3) a o právo na náhradu za ztrátu na výdělků z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání nebo jiné škody nebo nemajetkové újmy na zdraví než z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání a práva na náhradu nákladů na výživu pozůstalých (§ 271t)

státního zaměstnance promlčují (i), a, pokud ano, jakým právním předpisem se promlčení řídí (ii).

K charakteru a účelu institutu promlčení lze uvést následující.

Právo se promlčí, jestliže nebylo uplatněno v určité, zákonem stanovené době (promlčecí době/lhůtě). K promlčení se přihlédne jen tehdy, jestliže se ten, vůči němuž se právo uplatňuje, promlčení dovolá; v takovém případě nelze promlčené právo tomu, kdo jej uplatňuje, přiznat (třebaže nezaniká a nadále existuje). V právní teorii se k tomu uvádí: „*Smyslem institutu promlčení je čelit složitým sporům, které by mohly vznikat při příliš dlouhé možnosti uplatnit právo u soudu, protože čím delší doba uplyne od vzniku práva, tím složitější je dokazování. Právo proto v souladu se zásadou vigilantibus iura scripta sunt (práva patří bdělým) časově omezuje vynutitelnost práv, aniž by je úplně rušilo.*“² Institut promlčení chrání obě strany závazku, neboť má zajistit, aby věřitelé své právo uplatnili včas, a předešli tak vzniku újmy, a zároveň, aby dlužníci nebyli vystaveni donucovacím mechanismům po zcela neurčitou dobu.

(i) V souvislosti s výše uvedeným, pokud jde o zodpovězení otázky, zda se práva ze služebního poměru státního zaměstnance promlčují, je poradní sbor přesvědčen, že není možné přijmout výklad, že se práva ze služebního poměru státního zaměstnance, jako jediného ze zaměstnaneckých vztahů (neboť služební poměry jsou i přes jejich veřejnoprávní specifika určitým druhem zaměstnaneckých vztahů), z důvodu neexistence výslovné právní úpravy nebo odkazu na takovou právní úpravu nepromlčují. Poradní sbor je přesvědčen, že neexistence úpravy nebo odkazu na takovou úpravu je spíše opominutím nežli záměrem zákonodárce, a nesmí být na újmu ani státním zaměstnancům, ani služebním úřadům (neboť, jak je uvedeno výše, institut promlčení chrání obě strany závazku před jinak hrozícím a ničím neomezeným uplatňováním nároků druhé ze stran, tj. jak strany služebních úřadů, tak strany státních zaměstnanců). Pro uvedený názor svědčí i skutečnost, že v případě opačného pohledu by absentující ustanovení zákona o státní službě zakládala nerovné postavení mezi státními zaměstnanci a dalšími zaměstnanci ve veřejné správě, na něž se úprava promlčení podle zákoníku práce, resp. občanského zákoníku, či zákonů upravujících služební poměr příslušníků

² ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-468-0.

bezpečnostních sborů a vojáků z povolání vztahuje. Poradní sbor proto přijal závěr, že se **práva ze služebního poměru státního zaměstnance promlčují**.

(ii) Pokud jde o zodpovězení otázky, jakým právním předpisem se promlčení práv ze služebního poměru státního zaměstnance řídí, lze, podle názoru poradního sboru, lišit promlčení těch práv ze služebního poměru státního zaměstnance, jejichž úpravu zákon o státní službě neobsahuje, ale odkazuje na jejich úpravu v zákoníku práce (např. úprava náhrady škody a odměňování), a promlčení ostatních práv ze služebního poměru státního zaměstnance (např. úprava ocenění za příkladný výkon státní služby).

(ii/1) Poradní sbor se domnívá, že **promlčení těch práv ze služebního poměru státního zaměstnance, jejichž úpravu zákon o státní službě neobsahuje, ale odkazuje na jejich úpravu v zákoníku práce** (např. úprava náhrady škody a odměňování), se bude řídit zvláštní **díličí úpravou promlčení v zákoníku práce¹** a dále potom **obecnou úpravou v občanském zákoníku** (§ 609 a násl.), a to z toho důvodu, že zákoník práce, pokud nestanoví zvláštní díličí úpravu promlčení¹, na úpravu promlčení v občanském zákoníku odkazuje (§ 4 a 4a).

Poradní sbor se domnívá, že tento výklad lze podpořit i usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 7/2021-30 ze dne 7. dubna 2022. Z něj lze dovodit, že řídí-li se určitá oblast úpravy zákona o státní službě zákoníkem práce, aniž by zákon o státní službě odkazoval na jednotlivá konkrétní ustanovení zákoníku práce, neaplikují se v rámci této oblasti úpravy pouze ta ustanovení zákoníku práce, která jsou zařazena do jeho části s totožným názvem, ale všechna ustanovení, která předmětnou oblast v celé její šíři upravují (např. v případě delegace na úpravu odměňování se aplikují nejen ustanovení části šesté zákoníku práce, ale také další ustanovení upravující odměňování, mj. § 331 zákoníku práce, který spadá do části třinácté a který upravuje postup při vracení neprávem vyplacených částek).

(ii2) Pokud jde o **promlčení ostatních práv ze služebního poměru státního zaměstnance**, tedy těch, **jejichž úpravu zákon o státní službě obsahuje a na zákoník práce**

neodkazuje (např. úprava ocenění za příkladný výkon státní služby), je zřejmě třeba v absenci právní úpravy promlčení těchto práv spatřovat tzv. mezeru v právu. Mezery v právu se vyplňují za použití analogie. Použití analogie znamená aplikaci právní normy, která upravuje určitou situaci, na situaci skutkově podobnou, která však právem upravena není. Lze ji použít pouze výjimečně (aplikaci práva *per analogiam* lze považovat za poslední možnost, aby daná věc mohla být ještě posouzena v souladu s étosem právní úpravy), neobsahuje-li právní předpis normu dopadající na posuzovaný případ.

Poradní sbor se domnívá, že promlčení ostatních práv ze služebního poměru státního zaměstnance se bude řídit **rovněž obecnou úpravou v občanském zákoníku**, neboť mezeru v zákoně o státní službě je třeba zaplnit za pomoci analogické aplikace zákoníku práce, který představuje obecnou právní úpravu zaměstnaneckého vztahu, přičemž zákoník práce, jak již bylo uvedeno výše, na úpravu promlčení v občanském zákoníku odkazuje.

Rovněž tento výklad lze podpořit judikaturou. Ve věci služebního poměru vojáků z povolání Nejvyšší správní soud judikoval³, že *chybějící právní úprava náhrady nemajetkové újmy pozůstalým při úmrtí vojáka z povolání jinak než v důsledku služebního úrazu či nemoci z povolání představuje nevědomou mezeru v zákoně, kterou je potřeba zaplnit analogickou aplikací § 384 odst. 3 ve spojení s § 265 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Újma se tak nahradí způsobem a v rozsahu podle ustanovení o služebních úrazech. Ve věci služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů potom judikoval⁴, že *pokud zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neupravuje institut prodlení a úroků z prodlení s výplatou služebního příjmu, jedná se o nevědomou mezeru v zákoně, již je potřeba zaplnit za pomoci analogické aplikace § 1968 a § 1970 občanského zákoníku z roku 2012. Pokud tedy bezpečnostní sbor nevyplatí služební příjem včas, ocitá se v prodlení. Příslušník bezpečnostního sboru má nárok na úroky z takového prodlení.**

K pochybnostem, zda je možné použít soukromoprávní úpravu (v zákoníku práce, resp. v občanském zákoníku) pro vztahy veřejnoprávní povahy (služební poměr státních zaměstnanců), lze uvést judikaturu Nejvyššího správního soudu, který dovodil⁵, že *veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy, které by byly striktně odděleny, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě*

³ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.12.2020, sp. zn. 8 As 319/2018

⁴ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.01.2016, sp. zn. 6 As 75/2015

⁵ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.09.2006, sp. zn. 2 As 50/2005

jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinálními trendy poslední doby⁶ jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávní je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k "obecnému" právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že - zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinační, organické v její původní podobě) - dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje "subsidiárně" použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel. Obdobně lze uvést též judikaturu Ústavního soudu, který dovedl⁷, že mezi obecně uznávané právní principy patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelně a smysluplně vymezena od dob římských. Je v dispozici ústavodárce, resp. zákonodárce, postupovat i jinak, v tomto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit. Jelikož se tak v případě počítání lhůty dle čl. 50 odst. 1 Ústavy nestalo, nelze její počátek i ukončení interpretovat jinak, než v souladu s obecně platnými principy. Ve prospěch uvedeného závěru svědčí i další důvod, resp. interpretační přístup. V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu daného ústavního institutu. Těmi je v posuzované věci dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.

I přes výše uvedené výklady považuje poradní sbor za nejvhodnější řešení otázky promlčení práv ze služebního poměru státního zaměstnance úpravu institutu promlčení

⁶ viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47–51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21–25

⁷ srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

výslovně v zákoně o státní službě podobně, jako je tento institut upraven i v zákonech upravujících ostatní služební poměry.