

Závěr č. 15

ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu
o státní službě ze dne 8. září 2017

Hmotná odpovědnost státního zaměstnance

I. Povaha dohody o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování (o hmotné odpovědnosti), je veřejnoprávní. Tuto dohodu uzavírá služební orgán. Svou pravomoc uzavírat dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování (o hmotné odpovědnosti) může služební orgán přenést služebním předpisem na jiné představené.

II. 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 nespĺňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby. Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, jakožto důsledek situace, kdy státní zaměstnanec odmítne tuto dohodu uzavřít, musí být mj. odůvodněno 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.

Odůvodnění

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě se zabýval otázkou tzv. hmotné odpovědnosti státního zaměstnance¹.

¹ Podle § 123 odst. 1 zákona o státní službě se odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu, řídí zákoníkem práce. Podle § 123 odst. 2 zákona o státní službě služební orgán stanoví služebním předpisem okruh činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o hmotné odpovědnosti.

Pokud jde o právní termín „dohoda o hmotné odpovědnosti“ užitý v § 123 odst. 2 zákona o státní službě, je touto dohodou třeba v kontextu účinné právní úpravy rozumět dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování, upravenou v § 252 a násl. zákoníku práce (dále jen „dohoda o odpovědnosti za svěřené hodnoty“). Právní termín „dohoda o hmotné odpovědnosti“ byl užíván v dnes již neplatném zákoníku práce z r. 1965 (zákon č. 65/1965 Sb.).

Odpovědnost státního zaměstnance za škodu je věcí služebního poměru, a spadá tak do oblasti veřejného práva. Je-li jedním z předpokladů odpovědnosti za svěřené hodnoty existence dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty, potom i dohoda o odpovědnosti za svěřené hodnoty je věcí služebního poměru a spadá rovněž do oblasti veřejného práva. Na uvedeném nemění nic ani delegace působnosti na zákoník práce v § 123 odst. 1 zákona o státní službě, kde je stanoveno, že odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu, se řídí zákoníkem práce. Dohoda o odpovědnosti za svěřené hodnoty je veřejnoprávní smlouvou uzavíranou podle § 161 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 252 zákoníku práce.

Dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty uzavírá služební orgán, který podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru. Zároveň je to služební orgán, kdo stanoví služebním předpisem okruh činností, pro jejichž výkon je uzavření této dohody nezbytné. Vzhledem k tomu, že uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty není řízením ve věcech služby, může služební orgán pravomoc uzavírat dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty přenést služebním předpisem na jiné představené.

Poradní sbor se zabýval otázkou, jak řešit případy, kdy státní zaměstnanec odmítne uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty, ačkoliv je zařazen na služebním místě, na kterém vykonává (popř. má vykonávat) činnosti, pro jejichž výkon je uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty dle služebního předpisu služebního orgánu nezbytné.

Stanovením činností, pro jejichž výkon je uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty nezbytné, je zároveň stanoven jiný předpoklad potřebný k výkonu služby na služebním místě, na kterém jsou tyto činnosti vykonávány².

² Z ustanovení § 26 odst. 1, § 34 odst. 1, § 187 odst. 1 a § 190 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě vyplývá, že tzv. předpoklady potřebné pro výkon služby jsou vymezeny v § 25 odst. 1 zákona o státní službě. Z nadpisu hlavy II části druhé zákona o státní službě je zřejmé, že se jedná o předpoklady pro přijetí do služebního poměru.

Odmítnutím státního zaměstnance uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty dochází - při splnění níže uvedených striktních podmínek - ke vzniku situace, kdy státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby, a jedná se tedy o důvod pro skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě.

Předně je služební orgán podle § 123 zákona o státní službě povinen služebním předpisem stanovit okruh činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty. Stanovení okruhu činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty, musí být odůvodněné konkrétní povahou činností (tzn., musí být nezbytné pro řádný výkon těchto činností) a nemůže se v žádném případě jednat o libovůli služebního orgánu. Nezbytnost uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty je třeba odůvodnit nemožností vykonávat činnosti mimo režim odpovědnosti za svěřené hodnoty. Tato nezbytnost bude naplněna v každém případě, pokud zvláštní zákon stanoví uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty jako povinnost (např. § 67 rozpočtových pravidel, podle kterého lze zálohy na drobné a neodkladné výdaje vynakládané v zájmu organizační složky státu poskytovat pouze zaměstnancům, se kterými zaměstnavatel uzavřel písemnou dohodu o odpovědnosti podle zákoníku práce, nebo § 52 rozpočtových pravidel, podle kterého lze zálohy na financování provozních činností organizačních jednotek ministerstev působících v zahraničí poskytovat pouze zaměstnancům, se kterými zaměstnavatel uzavřel písemnou dohodu o odpovědnosti podle zákoníku práce). Dále bude naplněna také v případech svěřených hodnot (za které se považují hotovost, ceniny, zboží, zásoby materiálu nebo jiné hodnoty, které jsou předmětem obratu nebo oběhu, s nimiž má zaměstnanec možnost osobně disponovat po celou dobu, po kterou mu byly svěřeny), kdy by případná škoda na těchto hodnotách překročila limit náhrady škody způsobené z nedbalosti v režimu obecné odpovědnosti (čtyř a půlnásobku průměrného měsíčního výdělku státního zaměstnance před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu).

S přihlédnutím k některým dalším ustanovením zákona o státní službě lze ovšem dovodit, že se nejedná o uzavřenou množinu předpokladů (občanství, věk, svéprávnost, bezúhonnost, vzdělání a zdravotní způsobilost), protože nezbytným předpokladem pro výkon služby mohou být i jiné předpoklady, než předpoklady vymezené v § 25 odst. 1 zákona o státní službě (srov. § 51 odst. 3 nebo § 191 odst. 1 zákona o státní službě). Navíc zákonodárce není v zákoně o státní službě terminologicky důsledný, když pro „občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru“ užívá zpravidla označení předpoklad, přičemž v § 72 odst. 1 písm. a) užil označení požadavek. Z tohoto vyplývá, že pojmy „předpoklady“ a „požadavky“ jsou užívány v různém smyslu, a lze konstatovat, že tzv. předpoklady nejsou vymezeny pouze v ustanovení § 25 odst. 1 zákona o státní službě.

Ze strany státního zaměstnance, vůči němuž by měl být uplatněn postup podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, se musí jednat o odmítnutí uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty bez řádného důvodu. Takové odmítnutí nastane v případech, kdy byl žadatel již v rámci výběrového řízení na obsazení volného služebního místa seznámen s předpokladem uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty a po přijetí do služebního poměru odmítne tuto dohodu uzavřít, nebo v případech, kdy státní zaměstnanec od již uzavřené dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty bez řádného důvodu odstoupí. Naopak, o odstoupení od dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty bez řádného důvodu se nemůže jednat v případech vymezených v § 253 odst. 1 zákoníku práce.

Vůči státním zaměstnancům, po kterých bude na základě služebního předpisu požadováno uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty v průběhu existujícího služebního poměru nově, lze postup podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě (jakožto důsledek situace, kdy státní zaměstnanec odmítne uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty) uplatnit pouze při vzniku nových skutečností, které vyžadují výkon činností v režimu přísnějšího druhu odpovědnosti.

Služební orgán by měl v rámci rozhodovací činnosti vždy zohlednit princip proporcionality a před aplikací postupu podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě zvolit mírnější řešení, je-li to možné. V této souvislosti vyvine úsilí a využije možné právní prostředky, aby potenciál státního zaměstnance mohl i nadále využít.

poznámka k 1. 7. 2019:

Přijetím zákona č. 35/2019 Sb. se do § 61 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě doplnil nový důvod převedení na jiné služební místo, a to odmítne-li státní zaměstnanec uzavřít dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených státnímu zaměstnanci k vyúčtování (o hmotné odpovědnosti)³.

Bod II. závěru poradního sboru č. 15 včetně jeho odůvodnění pozbyl přijetím uvedené změny relevance.

³ Přijetím zákona č. 35/2019 Sb. byl v § 123 odst. 2 zákona o státní službě nahrazen termín dohoda o hmotné odpovědnosti termínem dohoda o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených státnímu zaměstnanci k vyúčtování. Tento termín odpovídá úpravě v § 252 a násl. zákoníku práce.