



Informace pro obce k problematice zajištění úkolů tzv. nezúčastněné osoby

a) obecně k problematice tzv. nezúčastněné osoby

I. úvod do problematiky a činnost pracovní skupiny

Některé procesní předpisy¹ vyžadují (v některých případech fakultativně), aby při provádění některých úkonů státní mocí (např. policejním orgánem), kterými je zasahováno do osobnostních svobod, byla přítomna tzv. nezúčastněná osoba (nejedná se o obecně používaný *terminus technicus*; právní předpisy nepoužívají jednotnou terminologii)².

V aplikační praxi se zejména orgány policie pro potřebu provádění úkonu, který je spojen s obligatorní přítomností nezúčastněné osoby, obracejí na obce, které vyšlou ke splnění uvedené povinnosti nejčastěji zaměstnance obecního úřadu.

V dané souvislosti vznikla otázka právního postavení nezúčastněné osoby a existence povinnosti obce plnit úkoly nezúčastněné osoby (prostřednictvím fyzické osoby, tedy typicky právě zaměstnance obce).

Z iniciativy Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR, z. s. byla vytvořena a v roce 2017 fungovala pracovní skupina, která se danou problematikou zabývala. Na základě výstupů z její činnosti připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí úpravu nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Návrh novely předmětného nařízení byl dne 6. listopadu 2017 schválen vládou České republiky a změna byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 399/2017 Sb. (v rámci částky č. 140 rozeslané dne 30. listopadu 2017). Novela nařízení vlády nabyla účinnosti dne 1. ledna 2018.

Předmětná novela (mimo jiné) rozšířila popis činnosti v rámci 6. platové třídy u povolání 2.10.01 referent společné státní správy a samosprávy o činnost: „*Nezávislé sledování a protokolární osvědčování skutečností a dějů osobou, která není na těchto věcech zúčastněna podle jiných právních předpisů.*“. Zaměstnavatelé (obce) tak mohou pro uložení povinnosti zaměstnanci, která spočívá v zajištění úkolů

¹) Současný trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb.) přítomnost nezúčastněné osoby vyžaduje v případě odnětí věci (§ 79 odst. 4), domovní a osobní prohlídky (§ 85 odst. 2 věta první), vstupu do obydlí, jiných prostor a pozemků (§ 85 odst. 5), přečtení a podpisu protokolu o výsledku obviněného, nebyl-li přibrán zapisovatel (§ 95 odst. 3), přečtení a podpisu protokolu o výsledku svědka, nebyl-li přibrán zapisovatel (§ 103), rekonstrukce (§ 104b odst. 1 věta druhá), vyšetřovacího pokusu (§ 104c odst. 3 věta první), rekonstrukce (§ 104d odst. 2) a prověrky na místě (§ 104e odst. 2). Je ale potřeba upozornit, že tento institut není institutem čistě trestněprávním, lze jej nalézt i v jiných právních předpisech (např. § 54 odst. 4 a § 128 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 40 a 47 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, § 16 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, § 28 odst. 4 zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, § 331 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních).

²) V dalším textu bude používán pojem „nezúčastněná osoba“ jako pojem pro uvedené případy.



nezúčastněné osoby obcí, nově využít textu obsaženého v citované pasáži předmětného nařízení vlády.

II. vysílání zaměstnanců obce k plnění úkolů nezúčastněné osoby

Z jednání pracovní skupiny vyplynul jasný závěr Ministerstva práce a sociálních věcí, že stávající aplikační praxe, kdy policejní orgán oslovil starostu obce či tajemníka obecního úřadu se žádostí o personální zajištění úkolů nezúčastněné osoby, a starosta obce či tajemník obecního úřadu za tímto účelem uložil některému zaměstnanci obce úkol tuto činnost zajistit, narážela v řadě případů na rozpor s pracovněprávními předpisy. Zaměstnavatel totiž sjednává v pracovní smlouvě se zaměstnancem druh práce podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a je povinen přidělovat zaměstnanci práci podle sjednaného druhu práce. Nad rámec sjednaného druhu práce a pracovní náplně, která se ke sjednanému druhu práce váže, nelze zaměstnanci ukládat úkoly, a pokud by k tomu docházelo, pak má zaměstnanec právo je odmítnout.

V případě, že nebyla předmětná činnost dohodnuta jako druh práce, mohl zaměstnanec obce plnit tyto úkoly jen jako fyzická osoba v režimu ustanovení § 202 zákoníku práce, tedy jako výkon občanské povinnosti. Obec tak mohla působit toliko jako „prostředník“, který zaměstnanci obce tlumočil žádost policejního orgánu o zajištění úkolů nezúčastněné osoby s tím, že zaměstnanci obce bude v souladu s ustanovením § 200 zákoníku práce poskytnuto zaměstnavatelem (obcí) pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu. Náhrada platu za tuto činnost nenáležela.

Uvedené však zjevně naráželo na aplikační praxi, která se v naprosté většině případů projevovala tak, že plnění úkolů nezúčastněné osoby bylo zaměstnancům obce předkládáno jako pracovní úkol, což však zpravidla nemělo oporu v pracovněprávní dokumentaci.



b) jak zajistit činnost nezúčastněné osoby obcemi po 1. lednu 2018 (v otázkách a odpovědích)

1) Je obec povinna reagovat na žádost např. policejního orgánu o zajištění nezúčastněné osoby?

Podle ustanovení § 2 odst. 1 věty první zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je obec veřejnoprávní korporací, tedy právnickou osobou.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 věty první zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (obdobně ustanovení § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), platí, že „*státní orgány, právnické a fyzické osoby jsou povinny bez zbytečného odkladu, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, i bez úplaty vyhovovat dožádáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů.*“. Jedním z úkolů orgánů činných v trestním řízení je např. povinnost přibrat k domovní a osobní prohlídce osobu, která není na věci zúčastněna (viz ustanovení § 85 odst. 2 věty první trestního řádu).

Nemůže být pochyb o tom, že provádění výše uvedených úkonů, u kterých trestní řád stanovuje požadavek na přítomnost nezúčastněné osoby, je plněním úkolů orgánů činných v trestním řízení, které jim jsou uloženy v zájmu dosažení účelu trestního řízení (srov. § 1 odst. 1 obecně, konkrétně pak např. § 2 odst. 3 až 5, § 157 odst. 1, § 158 odst. 1, § 164 odst. 1 a 3, § 181 odst. 2 trestního řádu). Z logiky věci nemohou orgány činné v trestním řízení zajistit přítomnost nezúčastněné osoby z vlastních zdrojů (neboť by u takové osoby nebyla dána potřebná míra nezúčastněnosti). Z tohoto důvodu nezbyvá orgánům činným v trestním řízení nic jiného, než se obracet na jiné subjekty (státní orgány, právnické i fyzické osoby), které jsou povinny jejich dožádání vyhovět. Součinnost může být ve zcela krajním případě vynucována pořádkovou pokutou (§ 66 trestního řádu).

Povinnost součinnosti zakotvená v ustanovení § 8 odst. 1 trestního řádu se tak promítá do dalších ustanovení a lze na jejím základě dovodit, že obec jako veřejnoprávní korporace, tedy jako právnická osoba, spadá do kategorie právnických osob, kterým „svědčí“ povinnost součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, jejíž konkrétní obsah je dán dalšími ustanoveními trestního řádu (např. právě v podobě zajištění úkolů nezúčastněné osoby).

2) Co má obec po 1. lednu 2018 učinit v rámci pracovněprávní dokumentace, aby bylo možné uložit zaměstnanci obce plnění úkolů nezúčastněné osoby (v případech, kdy se např. orgán činný v trestním řízení obrátí se svou žádostí přímo na obec)?

Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel (obec) povinen sjednat v pracovní smlouvě se zaměstnancem druh práce. Druh práce vymezuje okruh pracovních úkolů, ke kterým se zaměstnanec zavazuje. Zaměstnanec není povinen konat práce jiného druhu, s výjimkou případů, které jsou přímo uvedeny v zákoníku práce (§ 41 zákoníku práce). **Z těchto důvodů může obec sjednat s některým ze svých zaměstnanců jako druh práce činnost**



nezúčastněné osoby s využitím textu uvedeného v bodě 4 v 6. platové třídě v povolání 2.10.01 Referent společné státní správy a samosprávy v příloze k nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění nařízení vlády č. 399/2017 Sb. V souladu s druhem práce by měla být rovněž upravena pracovní náplň zaměstnance, byla-li stanovena.

Výkon činnosti nezúčastněné osoby nemusí být omezen na sjednané místo výkonu práce (popřípadě pracoviště). Při nařízení výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce by bylo nutno využít institutu pracovní cesty, kde je však vyžadován souhlas zaměstnance (generální souhlas může být součástí pracovní smlouvy). **S ohledem na výše uvedené lze tedy doporučit sjednat místo výkonu práce v pracovní smlouvě šířeji (například na území obce, případně šířeji). Je však na místě upozornit, že bude-li se jednat o cestu mimo pravidelné pracoviště (viz § 34a zákoníku práce), vznikne za podmínek stanovených zákoníkem práce zaměstnanci právo na poskytnutí cestovních náhrad (viz část sedmá zákoníku práce).**

3) Jak má obec jako zaměstnavatel postupovat v případě, kdy požaduje např. orgán činný v trestním řízení zajištění úkolů nezúčastněné osoby při úkonu, který má probíhat mimo pracovní dobu zaměstnanců obce?

V případě, kdy by měl výkon činnosti nezúčastněné osoby probíhat i v době mimo pracovní dobu zaměstnance rozvrženou zaměstnavatelem (obcí) v písemném rozvrhu týdenní pracovní doby vytvořeném v souladu s ustanovením § 84 zákoníku práce, měl by zaměstnavatel (obec), k možnosti zajištění výše zmíněného výkonu činnosti, sjednat se zaměstnancem na určitou dobu mimo písemný rozvrh pracovních směn zaměstnance výkon pracovní pohotovosti dle ustanovení § 95 zákoníku práce, ve které by posléze mohl zaměstnavatel zaměstnance povolát k výkonu činnosti nezúčastněné osoby. Při sjednávání rozsahu pracovní pohotovosti by zaměstnavatel (obec) měl dbát na skutečnost, že je nutné bezpodmínečně dodržet požadavky na nepřetržitý odpočinek mezi směnami a v týdnu alespoň dle ustanovení § 90 odst. 2 a § 92 odst. 3 zákoníku práce. To znamená, že i kdyby následně došlo v rámci doby držení pracovní pohotovosti (tedy v době mimo písemný rozvrh pracovních směn) k výkonu práce, musely by být výše zmíněné minimální standardy na úseku nepřetržitého odpočinku dodrženy. Pokud by došlo k výkonu práce v době pracovní pohotovosti nad stanovenou týdenní pracovní dobu zaměstnance, bylo by nutno tento výkon práce považovat za výkon práce přesčas a poskytnout zaměstnanci odměnu v souladu s částí šestou zákoníku práce (viz blíže § 127 zákoníku práce).

4) Jakým způsobem je obec odpovědná za případnou újmu, která bude při plnění úkolů nezúčastněné osoby zaměstnanci obce způsobena?

Zaměstnavatel je povinen nahradit zaměstnanci škodu nebo nemajetkovou újmu vzniklou pracovním úrazem, jestliže škoda nebo nemajetková újma vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s nimi.

Odpovědnost zaměstnavatele za škodu nebo nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s pracovním úrazem (příp. nemocí z povolání) je vždy odpovědností objektivní, což znamená, že zaměstnavatel je povinen vzniklou škodu nebo



nemajetkovou újmu uhradit bez ohledu na to, zda škodu nebo nemajetkovou újmu zavinil (jde o objektivní odpovědnost zaměstnavatele, který se zproští odpovědnosti jen, pokud například zaměstnanec při vzniku úrazu byl pod vlivem alkoholu nebo omamných a návykových látek.) Druhy náhrad, které je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout, jsou náhrada za ztrátu na výdělku, náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění, náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením nebo náhrada věcné škody (individuálně podle případu). Tyto náhrady zaměstnavateli pokrývá zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání.

5) Jaké další pracovněprávní povinnosti v souvislosti s plněním úkolů nezúčastněné osoby prostřednictvím zaměstnanců obce obec má (školení BOZP apod.)?

Zaměstnavatel má povinnost proškolit zaměstnance na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a dále nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.

6) Je možné zajistit plnění úkolů nezúčastněné osoby obcí i někým jiným než zaměstnancem obce?

Podle ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje starosta obce obec navenek. Starosta obce zároveň stojí v čele obecního úřadu (viz ustanovení § 109 odst. 1 věta druhá). **Úkoly náležející obci tak může bezesporu plnit bez dalšího starosta obce (v případě jeho nepřítomnosti též místostarosta obce na základě ustanovení § 104 zákona o obcích).** V případě, že jde o starostu či místostarostu obce v obcích, kde tyto funkce nejsou vykonávány uvolněnými členy zastupitelstva obce, je zaměstnavatel těchto osob povinen poskytnout pracovní volno (samozřejmě v případě, že výkon úkolů nezúčastněné osoby se bude překrývat s pracovní dobou) ve smyslu ustanovení § 201 odst. 3 zákoníku práce.

Podle ustanovení § 83 odst. 1 zákona o obcích je člen zastupitelstva obce povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Podle názoru Ministerstva vnitra **nelze vyloučit, aby byl úkol (spočívající v plnění úkolů nezúčastněné osoby za obec) uložen radou obce členovi rady obce či zastupitelstvem obce členovi zastupitelstva obce.**

V případě členů zastupitelstva, který není ve smyslu zákona o obcích uvolněn pro výkon funkce, bude zaměstnavatel tohoto člena zastupitelstva obce povinen poskytnout takovému „pověřenému“ členovi zastupitelstva obce pracovní volno ve smyslu ustanovení § 201 odst. 3 zákoníku práce.

V případě, že by členovi zastupitelstva byla v souvislosti s plněním úkolů nezúčastněné osoby způsobena škoda, bude primárně odpovědná za škodu obec, neboť škoda vznikla v přímé souvislosti s výkonem funkce (k tomu viz ustanovení § 392 zákoníku práce část věty před středníkem – „*Fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu*



funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní (...)“). Obec by následně škodu vymáhala za pomoci občanskoprávních předpisů po osobě, která škodu reálně způsobila. Je však třeba dodat, že policejní orgán reálně zajišťuje bezpečnost osob, které plní úkoly nezúčastněné osoby a možnost vzniku škody takové osobě bude spíše výjimečná.

Pozn.:

Tento materiál byl zpracován Ministerstvem vnitra, odborem veřejné správy, dozoru a kontroly ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí, odborem pracovněprávní legislativy (dopis ze dne 20. prosince 2017, č. j. MPSV-2017/253590-521/1).

Případné dotazy k pracovněprávním aspektům problematiky [zejména k části b) otázkám č. 2 až 5] je možno směřovat na Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor pracovněprávní legislativy; ve zbytku je možno se obracet na Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly.