

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Subsidiarita odpovědnosti státu za škodu

Má-li poškozený pohledávku vůči primárnímu dlužníkovi vyplývající buď ze smluvního vztahu nebo z bezdůvodného obohacení, přičemž v důsledku pochybení státu je poškozenému znemožněno uspokojení této pohledávky vůči primárnímu dlužníkovi, může se na stát obrátit až tehdy, je-li zjištěno, že pohledávku po primárním dlužníkovi uspokojit skutečně nelze (nárok vůči státu je subsidiární). Pokud však poškozenému vznikne pohledávka za primárním dlužníkem až v důsledku pochybení státu, může se poškozený domáhat uspokojení takového nároku po státu rovnou (nárok subsidiární není); stát a primární dlužník mají v takovém případě tzv. solidární odpovědnost.

Obvodní soud pro Prahu 7 a Městský soud v Praze se zabývaly otázkou, (a) kdy je nárok poškozeného na náhradu škody uplatněný vůči státu subsidiárním a lze se ho domáhat až tehdy, nelze-li se škodu vymáhat po primárním dlužníkovi a (b) kdy naopak primární dlužník a stát odpovídají společně a nerozdílně a je pak pouze na poškozeném, od kterého z nich bude svůj nárok vymáhat. Skutkový stav a závěry soudů byly následující.

Poškozená uplatnila vůči státu svůj nárok na náhradu škody způsobené jí nesprávným úředním postupem^[1]. Škoda Poškozené vznikla tím, že poskytla dlužnici („**Dlužnice**“) úvěr, jehož účelem byl nákup nemovitostí. Dlužnice, aby splnila podmínky čerpání úvěru, předložila Poškozené (a) kupní smlouvu uzavřenou mezi vlastníky nemovitostí jako prodávajícími a Dlužnicí jako kupující a (b) zástavní smlouvu uzavřenou mezi vlastníky nemovitostí jako zástavci, Dlužnicí jako zástavní dlužnicí a Poškozenou jako zástavním věřitelem. Na těchto smlouvách byly úředně ověřeny podpisy Dlužnice a vlastníků nemovitostí zaměstnankyní obecního úřadu („**Zaměstnankyně OÚ**“). Totožnost Dlužnice měla za Poškozenou ověřit její zaměstnankyně („**Zaměstnankyně Poškozené**“).

Dlužnice ale přestala úvěr splácet a Poškozená se dozvěděla, že (a) podpis Dlužnice na smlouvě o úvěru byl zfalšován ze strany její matky, (b) podpisy zástavců i Dlužnice na kupní smlouvě i zástavní smlouvě byly zfalšovány a Zaměstnankyně OÚ, která ověřovala pravost podpisů na kupní smlouvě tak učinila přesto, že věděla, že tyto osoby před ní smlouvy nepodepsaly. Nadto Zaměstnankyně Poškozené ověřila při sjednávání úvěru totožnost Dlužnice, ačkoliv Dlužnice nebyla přítomna a věděla, že potvrzení o ověření totožnosti za ni činí její matka. Matka Dlužnice, Zaměstnankyně OÚ i Zaměstnankyně poškozené za tato jednání byly odsouzeny.

Poškozená se sice pokusila vymáhat zaplacení škody, nesplacené části jistiny úvěru, po primárních dlužnících, tj. Dlužnici a Zaměstnankyni OÚ, avšak její pohledávka v rámci tohoto vymáhání nebyla ve převažující části uspokojena.

Nesprávné posouzení nároku Poškozené soudem prvního stupně

Ministerstvo vnitra České republiky i soud prvního stupně nárok Poškozené na náhradu škody zamítli. Soud prvního stupně argumentoval tím, že Poškozená „*neprokázala, že by se domáhala náhrady škody po své bývalé zaměstnankyni (Zaměstnankyni Poškozené, pozn.) (...) z hlediska odpovědnosti státu za škodu tak žalobkyni dosud škoda nevznikla, když není zřejmé, zda bude či nebude nárok (vůči Zaměstnankyni poškozené, pozn.) uspokojen.*“

Proti rozsudku soudu prvního stupně podala Poškozená odvolání. Nesouhlasila totiž se závěrem

soudu, že její nárok vůči státu je subsidiární oproti nárokům vůči ostatním škůdcům.

Soud prvního stupně totiž k závěru, že Poškozená měla nejprve vymáhat svůj nárok po Zaměstnankyni Poškozené, dospěl na základě nesprávné aplikace rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 349/2010 ze 7. prosince 2011 („**Rozsudek NS**“). Klíčová právní věta Rozsudku NS zní následovně:

„Judikatura dovolacího soudu říká, že nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem může být vůči státu úspěšně uplatněn pouze tehdy, nemůže-li poškozený úspěšně dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči dlužníku, který je mu povinen plnit. Tento závěr dovodila, pokud jde o nárok poškozeného vůči dlužníku vyplývající ze smluvního závazku (...) či z bezdůvodného obohacení (...).“

Soud prvního stupně však Rozsudek NS parafrázoval nekorektně a aplikoval jej pak nesprávně:

„Nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem může být vůči státu úspěšně uplatněn pouze tehdy, nemůže-li poškozený úspěšně dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči dlužníku, který je mu povinen plnit. Tento závěr platí, pokud jde o nárok poškozeného vůči dlužníku vyplývající ze smluvního závazku (tedy i z náhrady škody) či z bezdůvodného bohacení“

Nekorektním bylo zejména doplnění spojení „(tedy i z náhrady škody)“, jelikož nárok vyplývající ze smluvního závazku je ve smyslu citované judikatury zcela odlišným od nároku z náhrady škody. V prvním případě je totiž právní skutečností, na základě které nárok vzniká, smlouva; ve druhém případě je touto právní skutečností porušení právní povinnosti ať již smluvní, avšak zejména zákonné.

Nadto, v Rozsudku NS Nejvyšší soud posuzoval situaci, kdy osoby neoprávněně vyvedly finanční prostředky z investičního fondu do zahraničí, za účasti centrálního depozitáře a obchodníka s cennými papíry, čímž vznikla investičnímu fondu škoda. Pochybení státu spočívalo v tom, že Ministerstvo financí nevykonávalo řádný dohled nad investičním fondem. Podstatné přitom je, že žádná z osob neoprávněně vyveduvších finanční prostředky z investičního fondu „*neodpovídá z titulu bezdůvodného obohacení, ani se v daném případě nejedná o plnění vyplývající ze smlouvy (...). To, že mezi žalobkyní a depozitářem či obchodníkem s cennými papíry byla uzavřena smlouva, ještě neznamená, že uvedené subjekty nemohly žalobkyni způsobit škodu. Zmiňovaná judikatura proto na danou situaci nedopadá a je pouze na žalobkyni, po které z výše uvedených osob bude škodu požadovat.*“ Obdobná situace nastala i v soudem prvního stupně posuzovaném případě, když Poškozená neměla za Zaměstnankyni Poškozené pohledávku ze smluvního závazku ani z bezdůvodného obohacení. To, že mezi Poškozenou a Zaměstnankyní Poškozené byla uzavřena pracovní smlouva ještě neznamenalo, že tato nemohla Poškozené způsobit i škodu porušením zejména své zákonné povinnosti (úvěrovým podvodem). Bylo tak pouze na Poškozené, po které osobě (státu či Zaměstnankyní Poškozené) bude škodu požadovat.

Nejvyšší soud v Rozsudku NS citoval judikaturu týkající se situací, kdy je nárok vůči státu subsidiárního charakteru, přičemž uzavřel, že tato judikatura se na předmětnou situaci neaplikuje (tzn. nárok subsidiárního charakteru není). Tuto judikaturu tak nešlo aplikovat ani v soudem prvního stupně řešeném případě:

25 Cdo 471/2007 a 25 Cdo 1404/2004: Žalobce měl smlouvu s družstevní záložnou, na základě které měl nárok na výplatu vkladu. V důsledku špatného hospodaření záložny byl na záložnu prohlášen úpadek a pohledávka tak nebyla uspokojena. Pochybení státu spočívalo v zanedbání dohledu nad

záložnou, nárok za státem byl ale subsidiárního charakteru. Žalobce měl totiž v daném případě ještě před pochybením státu pohledávku na výplatu vkladu za záložnou (pohledávka ze smluvního vztahu), jejíž uspokojení bylo zmařeno právě v důsledku pochybení státu, čímž až žalobci vznikla škoda.

25 Cdo 2601/2010: Žalobce měl pohledávku vyplývající ze smluvního vztahu za společností, kterou vymáhal soudně. Toto řízení bylo zatíženo průtahy (pochybení státu), přičemž v mezidobí byl na společnost prohlášen konkurz. I zde byl nárok za státem subsidiárního charakteru, protože žalobce měl i v konkursu pohledávku za společností a do skončení konkursu (vydání rozvrhového usnesení) přitom nebylo zřejmé, zda a případně v jaké míře bude uspokojena – až poté se mohl obrátit na stát.

25 Cdo 2091/2008: Žalobce uzavřel neplatnou kupní smlouvu se společností týkající se nemovitosti. Stát (katastrální úřad) však pochybil tím, že provedl vklad do katastru nemovitosti, ačkoliv podkladem byla neplatná kupní smlouva. Žalobce měl tedy vůči společnosti nárok na vydání bezdůvodného obohacení (zaplacené kupní ceny). Žalobce uplatnil proti státu nárok na náhradu škody, přičemž Nejvyšší soud uzavřel, že nejprve musí být zřejmé, že nárok žalobce na vydání bezdůvodného obohacení nebude uspokojen ze strany společnosti a až poté je oprávněn domáhat se náhrady škody po státu (obdobně též 25 Cdo 1158/2004).

V každém výše jmenovaném rozhodnutí se totiž jednalo o situaci, kdy měl žalobce pohledávku vůči primárnímu dlužníkovi buď vyplývající ze smluvního vztahu nebo z bezdůvodného obohacení, přičemž v důsledku pochybení státu bylo žalobci znemožněno uspokojení této pohledávky vůči primárnímu dlužníkovi s tím, že na stát se mohl žalobce obrátit až tehdy, kdy bylo zjištěno, že pohledávku po tomto primárním dlužníkovi uspokojit skutečně nelze. Na soudem prvního stupně řešený skutkový stav měly být aplikované spíše závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1329/2019 z 10. března 2020^[2], ve kterém Nejvyšší soud vyložil:

„Při škodě způsobené více subjekty dává občanský zákoník přednost pravidlu společné a nerozdílné (tzv. solidární) odpovědnosti vůči poškozenému. (...) Tyto situace je přitom třeba odlišit od těch situací, kdy stát odpovídá za škodu pouze subsidiárně, neboť (až) v důsledku jeho pochybení došlo toliko pouze ke ztrátě již existující pohledávky poškozeného za jeho přímým dlužníkem. Jen v takových případech je podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem vznik škody spočívající v tom, že žalobci nemohou úspěšně dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči svému přímému dlužníkovi (...).“

„Dovolací soud se (...) neztotožňuje s názorem odvolacího soudu, že v případě vzniku škody by stát odpovídal pouze subsidiárně, neboť by bylo nezbytné se v první řadě domáhat škody po tom, kdo ji způsobil, tedy po společnosti GH NERA. Ze žalobních tvrzení naopak vyplývá, že stát je v projednávané věci za tvrzenou škodu přímo odpovědný, a to vedle dalšího škůdce, společnosti GH NERA. Princip státu jako posledního dlužníka se tudíž v projednávané věci uplatnit nemůže. Podle žalobních tvrzení v této věci totiž nejde o ztrátu pohledávky v důsledku pochybení státu (jeho orgánů), ale o to, že škoda v důsledku pochybení státu jako jednoho ze škůdců vůbec vznikla. Z tohoto důvodu nelze žalobu zamítnout z důvodu, že stát by měl mít postavení „posledního dlužníka“. I přesto, že protiprávní jednání společnosti GH NERA bylo nepochybně také právně relevantní příčinou tvrzeného vzniku škody, nic to nemění na skutečnosti, že podle žalobních tvrzení je stát jedním ze škůdců, který v důsledku nesprávného úředního postupu Krajského soudu v Brně přivedl vznik škody (její části), a tudíž uplatnění nároku vůči státu je pouhým dispozičním projevem žalobkyně v souladu se zákonem.“

Poškozená před pochybením státu (provedením nesprávného úředního postupu Zaměstnankyní OÚ) žádnou pohledávku ze smluvního vztahu či bezdůvodného obohacení vůči Zaměstnankyni Poškozené neměla. Naopak, v důsledku pochybení (spolupůsobení) státu Poškozené pohledávka za Zaměstnankyni Poškozené vůbec vznikla, a to jako pohledávka na náhradu újmy v důsledku porušení

mj. zákonné povinnosti (úvěrový podvod). Měla-li Poškozená nějakou pohledávku ze smluvního závazku nebo bezdůvodného obohacení, bylo by to vůči matce Dlužnice, přičemž tyto nároky nešlo v plném rozsahu uspokojit.

Odvolací soud souhlasil s právním posouzením Poškozené

Městský soud v Praze jako soud odvolací v rozsudku č. j. 28 Co 48/2022-155 z 1. června 2022 dal Poškozené za pravdu a uzavřel, že:

„Odvolací soud ale nesouhlasil se závěrem soudu prvního stupně, že žalobkyni dosud škoda nevznikla, neboť žalobkyně neprokázala, že by se domáhala škody po své bývalé zaměstnankyni (Zaměstnankyni Poškozené, pozn.). V poměrech projednávané věci s ohledem na v řízení prokázanou nemajetnost (matky Dlužnice, pozn.) je dána odpovědnost (subsidiární) žalované (státu, pozn.) za škodu způsobenou žalobkyni v souvislosti s nesprávným úředním postupem (Zaměstnankyně OÚ, pozn.). Současně však žalobkyně mohla svůj nárok uplatnit vůči své bývalé zaměstnankyni (Zaměstnankyni Poškozené, pozn.), jež jako další spolupůsobila na škodě vzniklé žalobkyni. V tomto ohledu odvolací soud dovodil, že je zde dána tzv. solidární odpovědnost státu a (Zaměstnankyně Poškozené, pozn.), přičemž bylo jen na žalobkyni, vůči kterému ze škodců podá žalobu (...) Závěr soudu prvního stupně, jenž rozhodl veden zásadou o státu jako posledním dlužníku, v tomto případě tudíž nemůže obstát.“

Závěrem

V souladu s rozsudkem odvolacího soudu tedy platí, že má-li poškozený pohledávku vůči primárnímu dlužníkovi vyplývající buď ze smluvního vztahu nebo z bezdůvodného obohacení, přičemž v důsledku pochybení státu je poškozenému znemožněno uspokojení této pohledávky vůči primárnímu dlužníkovi, může se na stát obrátit až tehdy, je-li zjištěno, že pohledávku po primárním dlužníkovi uspokojit skutečně nelze (nárok vůči státu je subsidiární).

Pokud však poškozenému vznikne pohledávka za primárním dlužníkem až v důsledku pochybení státu, může se poškozený domáhat uspokojení takového nároku po státu rovnou (nárok subsidiární není); stát a primární dlužník mají v takovém případě tzv. solidární odpovědnost (odpovídají společně a nerozdílně).

Lucie Martinková

GLATZOVA & Co.

GLATZOVA & Co., s.r.o.

Betlémský palác
Husova 5
110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 401 440

Fax: +420 224 248 701

e-mail: office@glatzova.com

[1] Postup dle zákona č. [82/1998](#) Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

[2] V rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1329/2019 z 10. března 2020 se jednalo o situaci, kdy soud předběžným opatřením zakázal společnosti zcizit své nemovitosti. Tato společnost, ačkoliv o předběžném opatření věděla, uzavřela se žalobkyní kupní smlouvy na tyto nemovitosti. Oproti tomu žalobkyně o existenci předběžného opatření nevěděla, protože v rozporu s právními předpisy doručil usnesení o předběžném opatření příslušnému katastrálnímu úřadu nikoliv do tří dnů, ale po více než roku, čímž se dopustil nesprávného úředního postupu. Následně byl zjištěn úpadek dané společnosti a žaloba žalobkyně na vyloučení nemovitostí z majetkové podstaty byla zamítnuta.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)