

Odpovědnost státu za škodu

Do rámce činnosti právnické (fyzické) osoby obecně spadá výkon zaměstnání, plnění úkolů vyplývajících z pracovního poměru či z jiných obdobných právních vztahů, úkony s tím přímo související ale i další činnost, která nepostrádá místní (prostorový), časový a věcný (vnitřní, účelový) vztah k činnosti právnické (fyzické) osoby, a to i v případě, že použitá osoba naplnila svým jednáním skutkovou podstatu trestného činu. Za činnost v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů je třeba považovat vedle činnosti konané přímo na příkaz zaměstnavatele též činnost vykonávanou bez vnějšího podnětu jiných osob, pouze na základě vlastního rozhodnutí zaměstnance; rozhodující je, zda z hlediska věcného, místního i časového jde objektivně o činnost konanou pro zaměstnavatele. Byla-li škoda způsobena při činnosti, kterou použitá osoba sledovala výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, jedná se o tzv. exces a v takovém případě odpovídá za škodu sama.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 975/2022-193 ze dne 17.4.2023)

Nejvyšší soud rozhodl v právní věci žalobkyně České republiky - Ministerstva vnitra, se sídlem v P., proti žalované obci XY, se sídlem ve XY, zastoupené JUDr. T.S., advokátem se sídlem v P., o zaplacení regresní úhrady ve výši 664 772,50 Kč s příslušenstvím, vedené u Okresního soudu v Prachaticích pod sp. zn. 9 C 135/2020, o dovolání žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Co 943/2021-168, tak, že dovolání se v rozsahu napadení výroku II rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Co 943/2021-168, zamítá; ve zbývajícím rozsahu se dovolání odmítá.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 13. 8. 2020 domáhala zaplacení částky 664 772,50 Kč s příslušenstvím jako regresní úhrady ve smyslu § 16 odst. 1 a § 18 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. [358/1992](#) Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále jen „OdpŠk“, a to po žalované, jejíž zaměstnankyně M. F. se při výkonu funkce matrikářky dopustila nesprávného úředního postupu, když provedla zápisy do ověřovací knihy o provedení ověření podpisů, přičemž v rozporu se skutečností uvedla, že ověření podpisů provedla v přítomnosti ověřované osoby, ačkoli tak učinila bez vědomí a přítomnosti této osoby, a to na základě požadavku a po předložení kopie jejího občanského průkazu jinou osobou. V souvislosti s uvedeným nesprávným úředním postupem došlo ke vzniku škody.

2. Okresní soud v Prachaticích jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 C 135/2020-155, zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala na žalované zaplacení částky 664 772,50 Kč spolu se zákonným úrokem z prodlení od 14. 9. 2019 do zaplacení (výrok I), a žalobkyni uložil zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 43 553 Kč k rukám právního zástupce žalované (výrok II).

3. Krajský soud v Českých Budějovicích jako soud odvolací napadeným rozsudkem ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Co 943/2021-168, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I, jímž byla žaloba zamítnuta ohledně částky 419 279,50 Kč s úrokem z prodlení od 14. 10. 2019 do zaplacení (výrok I

rozsudku odvolacího soudu). Odvolací soud dále změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I, jímž byla žaloba zamítnuta v částce 245 493 Kč s úrokem z prodlení od 14. 9. 2019 do zaplacení tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni částku 245 493 Kč s úrokem z prodlení ve výši 10 % ročně od 14. 10. 2019 do zaplacení (výrok II rozsudku odvolacího soudu). Dále odvolací soud řízení o úrok z prodlení ve výši 10 % ročně od 14. 9. 2019 do 13. 10. 2019 z částky 664 772,50 Kč zastavil a v tomto rozsahu rozsudek soudu prvního stupně zrušil (výrok III rozsudku odvolacího soudu). Nakonec odvolací soud uložil žalobkyni zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů částku 18 058 Kč k rukám právního zástupce žalované (výrok IV rozsudku odvolacího soudu).

4. Soud prvního stupně učinil ve věci následující závěr o skutkovém stavu. M. F. byla od 1. 1. 1987 zaměstnána na Místním národním výboru XY (nyní Obecní úřad XY), přičemž dne 27. 1. 1987 složila slib řádného vykonávání povinností spojených s vedením matrik a dne 4. 8. 1987 složila zkoušku z vedení matrik. Při výkonu svěřené činnosti spočívající v práci matrikářky se M. F. dopustila nesprávného úředního postupu, když v období od 13. 11. 2006 do 3. 3. 2010 nejméně ve 14 případech provedla zápisy do ověřovací knihy o provedení ověření podpisů J. B., přičemž v rozporu se skutečností uvedla, že ověření podpisů provedla v jeho přítomnosti, ačkoli tak učinila bez jeho vědomí a přítomnosti jen na základě ústního požadavku J. B. a jím předložené kopie občanského průkazu jeho bratra J. B.; podpisy byly takto neoprávněně ověřeny mimo jiné na smlouvě o půjčce ze dne 13. 11. 2006, smlouvě o zřízení zástavního práva ze dne 13. 11. 2006, návrhu na vklad zástavního práva k nemovitostem ze dne 13. 11. 2006 a dodatku č. 1 ke smlouvě o půjčce ze dne 12. 1. 2010. Za uvedené jednání byla M. F. odsouzena rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 29. 4. 2014, č. j. 9 T 7/2014-26. Na základě takto zfalšovaných listin J. B. podvodně vylákal úvěr od F. J, který nesplatil a neměl to ani v úmyslu, čímž způsobil F. J. škodu nejméně ve výši 1 000 000 Kč (za což byl odsouzen rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 9. 6. 2014, č. j. 9 T 14/2013-1708, ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 2014, sp. zn. 6 To 50/2014, přičemž mu mimo jiné byla uložena povinnost zaplatit poškozenému na náhradě škody částku 1 000 000 Kč). Bylo učiněno nesporným, že v předmětné době i době následující probíhaly pravidelné kontroly provádění vidimací a legalizací u Obecního úřadu XY ze strany Krajského úřadu Jihočeského kraje a Městského úřadu XY, vždy bez zjištění nedostatků. Poškozený F. J. následně dne 26. 6. 2014 uplatnil u žalobkyně nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem ve výši 1 000 000 Kč s příslušenstvím sestávající z nesplacené půjčky s tím, že škodu způsobil nezákonným postupem matrikářka Obecního úřadu XY, M. F. Na základě rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 20. 5. 2019, č. j. 5 C 274/2015-129, bylo žalobkyni (v postavení žalované) uloženo zaplatit F. J. na náhradě škody způsobené uvedeným nesprávným úředním postupem částku ve výši 981 972 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,75 % z částky 1 000 000 Kč od 25. 12. 2014 do 26. 6. 2017 a dále s úrokem z prodlení ve výši 7,75 % ročně z částky 981 972 Kč od 27. 6. 2017 do zaplacení s tím, že v rozsahu plnění J. B. na základě rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 9. 6. 2014, č. j. 9 T 14/2013-1708, povinnost žalované zaniká. Uvedeným rozsudkem byla rovněž žalobkyni uložena povinnost zaplatit F. J. náhradu nákladů řízení ve výši 121 825 Kč. Poškozenému F. J. se podařilo v rámci exekuce na J. B. vymoci částku 30 754 Kč. Žalobkyně zaplatila poškozenému F. J. dne 23. 8. 2019 částku 981 972 Kč na jistinu a dne 6. 9. 2019 částku 358 367 Kč představující úrok z prodlení a částku 121 825 Kč na náhradu nákladů řízení. Z celkové žalobkyni původně na regresu požadované částky 1 340 339 Kč (981 972 Kč na jistinu a 358 367 Kč na úroku z prodlení) se žalovaná zavázala uhradit ve splátkách částku 736 479 Kč (75 % z jistiny) dle dohody o splátkách ze dne 9. 3. 2020 s tím, že zbývající částka 603 860 Kč bude předmětem dalších jednání. Žalobkyně se v tomto řízení po částečném zpětvzetí domáhala zaplacení částky 664 772,50 Kč (603 860 Kč s připočtením 1/2 částky vyplacené žalobkyni na náhradě nákladů řízení v celkové výši 125 825 Kč, když částka 60 912,50 Kč byla již ze strany žalované dne 29. 11. 2019 zaplacená).

5. Po právní stránce soud prvního stupně věc posoudil podle ustanovení § 16 odst. 1 a § 18 odst. 1

OdpŠk, podle nichž státu v případě zaplacení náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem vzniká právo žádat mimo jiné vůči územnímu celku regresní úhradu pouze tehdy, pokud byla škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Soud prvního stupně uvedl, že žalobkyně v řízení tvrdila, že žalovaná jako zaměstnavatel M. F. porušila povinnost zajistit, aby tato vykonávala funkci z pracovní smlouvy v souladu se zákonem o ověřování; s ohledem na okolnosti vzniku škody a povahu škodícího jednání M. F. však není zřejmé, jakým konkrétním způsobem by žalovaná měla při plnění takové povinnosti postupovat. M. F., která se škodícího jednání při výkonu své pracovní činnosti na pozici matrikářky úřadu žalované dopustila, byla osobou odborně způsobilou k výkonu předmětné činnosti, neboť složila již ke dni 27. 1. 1987 odbornou zkoušku, matriku zároveň vedla dlouhodobě (nejprve na Místním národním výboru XY, následně na Obecním úřadě XY). Soud prvního stupně přisvědčil žalobkyni, že povinností M. F. bylo znát a dodržovat všechna zákonná ustanovení výkonu matriční a ověřovací agendy, z charakteru jednání představujícího nesprávný úřední postup však jednoznačně vyplývá, že jeho příčinou nebyla nedostatečná odborná způsobilost matrikářky, neboť tato jednala nejen zcela proti pravidlu zakotvenému v § 10 odst. 1 zákona o ověřování, ale i v rozporu se zřejmým účelem tohoto úředního aktu, který jí byl zcela jistě znám. Žalobkyně v řízení tvrdila a předloženými listinami prokázala, že výkon činnosti M. F. byl opakovaně kontrolován (Městským úřadem XY k dle § 4 zákona č. [301/2000 Sb.](#), o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, a Krajským úřadem Jihočeského kraje dle § 4a citovaného zákona), žádná závažná pochybení zjištěna nebyla. Žalobkyně zároveň zdůraznila, že kontrola výkonu agendy vidimace a legalizace se provádí nahlédnutím do ověřovací knihy a kontrolou zápisů v ní obsažených; kontroluje se, zda jsou řádně vyplněny všechny sloupce; v případě provedení legalizace podpisu osoby, která se na úřad nedostavila (došlo k padělání podpisu v ověřovací knize) není možno takové pochybení v rámci kontrolní činnosti odhalit. Soud prvního stupně s ohledem na charakter jednání představujícího nesprávný úřední postup matrikářky úřadu žalované přisvědčil žalobkyni, že tento nebylo možno odhalit při provádění kontrolní činnosti způsobem kontroly popisovaným žalobkyní, zároveň nebylo možno mu předejít ani sebelepší metodickou podporou poskytovanou ze strany Krajského úřadu Jihočeského kraje, když postup předmětné pracovnice úřadu žalované byl v příkrém rozporu se zcela jednoznačným zákonným ustanovením. Matrikářka M. F. zároveň jednala ve vědomé nedbalosti, téměř hraničící s nepřímým úmyslem (byť nelze dovozovat, že by věděla o tom, že podpisy na jí ověřovaných listinách nejsou pravé, tato možnost zde byla, a M. F. musela být srozuměna i s ní, pokud podpisy jako pravé ověřila). Žádné konkrétní pochybení na straně žalované při zajištění řádného výkonu funkce matrikářky žalobkyně netvrdila, zároveň pokud nesprávný úřední postup M. F. nebyl odhalen zákonnými kontrolními mechanismy, není zřejmé, jaká možnost jeho odhalení, případně zabránění jeho vzniku, by měla být uvažována na straně žalované. Soud prvního stupně s ohledem na uvedené uzavřel, že nelze dovodit porušení právní povinnosti ze strany žalované, které představuje ve smyslu § 18 odst. 1 OdpŠk předpoklad pro možnost úspěšného uplatnění regresu ze strany státu. Uvedený závěr platí ve vztahu k přímé škodě, tím spíše pak k té části regresu, která se týkala žalobkyni zaplacených úroků z prodlení a náhrady nákladů řízení. V tomto směru soud prvního stupně přisvědčil žalované, že na vzniku škody se v tomto rozsahu nijak nepodílela, uvedená škoda nevznikla v příčinné souvislosti s jakýmkoli jejím jednáním. S uvedeným závěrem není podle soudu prvního stupně v rozporu ani skutečnost, že žalovaná na náhradě nákladů řízení dle rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 19. 8. 2019, č. j. 5 C 274/2015-139, zaplatila žalobkyni částku 60 912,50 Kč, neboť v tomto případě byla povinnost k zaplacení žalované, coby vedlejšímu účastníkovi, uložena soudním rozhodnutím. Pokud žalovaná částečně nárok žalobkyně na zaplacení regresu uspokojila, činila tak ve vztahu k přímé škodě, jak je zřejmé z dopisu žalované ze dne 4. 10. 2019. Pokud by měl být shledán jakýkoli podíl žalované na vzniku škody ve smyslu § 16 odst. 4 OdpŠk (byť tak soudem činěno není), uvedeným plněním by byl regresní nárok žalobkyně ve výši odpovídající účasti územního celku na vzniklé škodě nepochybně uspokojen.

6. Odvolací soud, aniž by doplňoval zjištěný skutkový stav, dospěl k právnímu závěru, že soud prvního stupně nesprávně rozhodl o regresním nároku v částce 245 493 Kč rovnající se jistině škody,

kteřou zaplatil stát poškozenu Ing. Jůzkovi, neboť tuto část je žalovaná obec ve smyslu § 16 odst. 1 a 4 a § 18 odst. 1 OdpŠk povinna žalobkyni (státu) uhradit. Žalovaná ověřování pravosti podpisů vykonávala v rámci přenesené působnosti ve smyslu § 1 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), a to prostřednictvím své zaměstnankyně, matrikářky M. F., která byla za své nedbalostní protiprávní jednání při výkonu této činnosti (jež vedlo ke způsobení škody) pravomocně odsouzena pro trestný čin; tímto rozhodnutím je civilní soud, co do rozhodnutí o tom, že matrikářkou byl popsáným jednáním spáchán trestní čin, vázán. Vzniklá škoda představovaná nevrácenými penězi, jež na J. podvodně vylákal J. B., měla co do podstatné, důležitě příčiny původ právě v nedbalostním protiprávním jednání M. F., jež ověřila padělané podpisy J. B. na listinách, na základě nichž J. plnil. Ověření podpisů prováděla bez vědomí a přítomnosti J. B., pouze na základě ústního požadavku J. B. a jím předložené kopie občanského průkazu jeho bratra. Přesto do ověřovacích knih obecního úřadu v rozporu se skutečností uvedla, že ověření těchto podpisů provedla v přítomnosti J. B. na základě předloženého občanského průkazu. Toto jednání matrikářky, jakožto zaměstnankyně žalované obce, při ověřování podpisů je přičitatelné žalované obci v rámci výkonu přenesené působnosti této obce. Právě proto žalovaná obec v rámci regresní úhrady za tuto škodu žalujícímu státu odpovídá. Protiprávnost jednání žalované obce nelze v žádném případě zužovat způsobem, jak učinil soud prvního stupně, na zjišťování toho, zda obec řádně zajistila výkon funkce matrikářky a zda a jak probíhala kontrolní činnost její práce. Účast žalované obce na škodě nelze v dané věci nikterak snižovat podílem státu na této škodě, který je dle odvolacího soudu z pohledu citovaného § 16 odst. 4 OdpŠk nulový. S ohledem na charakter protiprávního jednání dlouholeté matrikářky žalované obce v porovnání s jednoznačně upraveným postupem v § 10 odst. 1 zákona o ověřování nelze nikterak příčinu vzniku škody hledat ve způsobu organizace dané činnosti na úseku výkonu státní správy či ve specifikaci personálních požadavků na příslušné úřední osoby, popřípadě v nastavení četnosti a metodiky kontrol a metodického vedení příslušných úředních osob pověřených výkonem přenesené působnosti. Nadto kontrolní činnost v rozsahu vyplývajícím ze zjištění soudu prvního stupně probíhala. Jelikož účastníky nebyla tvrzena žádná pochybení ze strany matrikářky před předmětnou smlouvou o půjčce ze dne 13. 11. 2006, nebylo možno spravedlivě požadovat ani jinou formu kontroly postupu při ověřování podpisů ze strany jmenované. Následná kontrola by již škodě zabránit ani nemohla, neboť právě podpisem smlouvy o půjčce bylo stvrzeno převzetí plnění poskytnuté věřitelem J. Poškozenému J. se přitom podařilo v rámci dlouhotrvající exekuce proti J. B. vymoci pouze částku 30 754 Kč, z toho částka 12 720 Kč byla započtena na nejstarší úroky z prodlení a částka 18 028 Kč na jistinu. Žalobkyni tak bylo uloženo zaplatit J. 981 972 Kč (s úroky z prodlení a dále s náhradou nákladů řízení, které byly žalobkyni a žalované, jakožto vedlejší účastníci v uvedeném sporu, uloženy zaplatit J. společně a nerozdílně). Žalobkyně J. postupně po uvedeném řízení o náhradu škody uhradila celou pohledávku s příslušenstvím. Žalovaná pak na základě dohody se žalobkyní zaplatila žalobkyni 75 % uvedené jistiny. Zbývající část jistiny ve výši 245 493 Kč s ohledem na shora uvedené závěry proto odvolací soud uložil žalované zaplatit žalobkyni. Tuto jistinu odvolací soud přisoudil žalobkyni i s úroky z prodlení z této částky jdoucími od 14. 10. 2019 do zaplacení (s ohledem na doručení výzvy k plnění žalované dne 13. 9. 2019, v níž žalobkyně poskytla žalované lhůtu k plnění v délce 1 měsíce). Vzhledem k charakteru protiprávního jednání matrikářky, která zaviněně porušila základní zákonné ustanovení upravující její činnost při ověřování podpisů, u nichž lze počítat s majetkovou škodou v případě nesprávného podpisu účastníka smlouvy, nelze uvažovat ani o moderaci ve smyslu § 18 odst. 5 OdpŠk. Ve vztahu ke zbylé části žalobního nároku - kapitalizovaným úrokům z prodlení a zbylé polovině nákladů řízení (jejichž první polovinu žalovaná žalobkyni uhradila z důvodu regresu při solidaritě dlužníků) - je odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně, že zde chybí příčinná souvislost mezi vznikem této škody a protiprávním jednáním matrikářky (jinak přičitatelným žalované). Povinnost k náhradě škody J. dle § 3 odst. 1 písm. c) a § 13 OdpŠk tížila stát, a proto bylo na státu, aby tuto povinnost splnil. Pokud ji řádně a včas nesplnil a v důsledku toho mu pro opožděné zaplacení jistiny vznikla povinnost hradit úroky z prodlení a navíc pro neúspěšné soudní řízení i povinnost hradit náklady řízení, nelze dovozovat, že by příčinou vzniku

těchto nároků bylo předmětné protiprávní jednání matrikářky.

II. Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalovaná v rozsahu výroků II a IV včasně podaným dovoláním. Žalovaná je přesvědčena, že napadený rozsudek odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci, přičemž přípustnost dovolání spatřuje v řešení otázky hmotného a procesního práva, která nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího soudu řešena. Žalovaná má za to, že odvolací soud nesprávně právně posoudil otázku aplikace § 16 odst. 4 a § 18 odst. 1 a 5 OdpŠk z hlediska dovození porušení právní povinnosti ze strany žalované při porušení právní povinnosti pracovníkem žalované zařazeným do jeho obecního úřadu, jakož i při vyvozování míry odpovědnosti samotné žalované za regresní nárok jako takový. Žalovaná se domnívá, že předpokladem odpovědnosti za škodu ze strany konkrétní osoby (odlišné od státu) musí být odpovídající, alespoň formální, možnost, aby škodní děj nějak ovlivnila, respektive, aby mohla učinit opatření, která by vzniku škody zabránila. Odvolací soud se při právním posuzování dané věci spokojil s formálním dovozením protiprávního jednání na straně žalované tím, že vycházel z obecné přičitatelnosti jednání zaměstnankyně úřadu samotné žalované. Žalovaná souhlasí s tím, že v obecné rovině řešení nároku na náhradu škody lze zpravidla vycházet z přičitatelnosti jednání zaměstnance vůči zaměstnavateli a dovozovat tedy odpovědnost zaměstnavatele za vznik škody tam, kde škoda vznikla v důsledku přímého postupu či opomenutí zaměstnance. V daném případě jde však o uplatnění specifického nároku na regresní náhradu ve smyslu § 16 odst. 1 OdpŠk, potažmo § 18 odst. 1 OdpŠk, kdy uvedená ustanovení dle názoru žalované jednoznačně vyžadují, aby škoda, kterou byl stát nucen uhradit, vznikla v důsledku jednání příslušného územního samosprávného celku, a to na základě jím zaviněného porušení jeho právní povinnosti. Za dané situace je třeba vycházet z toho, jaké právní povinnosti kladou právní předpisy na územní samosprávný celek v oblasti jeho samostatné působnosti při výkonu činnosti vidimace a legalizace a jaké jednání v oblasti jeho samostatné působnosti lze proto považovat za porušení takových povinností. Žalovaná má totiž za to, že za porušení právní povinnosti může být územní samosprávný celek odpovědný pouze za předpokladu, že zákon nebo jiný právní předpis mu plnění takové povinnosti stanoví a zároveň má územní samosprávný celek možnost plnění takové povinnosti nějak ovlivňovat. Mezi stranami nebylo podle žalované sporu o tom, že obec v samostatné působnosti mohla v daném případě plnění úkolů státu, zajišťovaných obecním úřadem v přenesené působnosti (kdy za výkon takové činnosti vůči občanům odpovídá stát, neboť jde o výkon státní správy) ovlivnit jen marginálně, a to tím, jaké vytváří pro výkon dané činnosti materiální a personální zázemí. Obec XY přitom své povinnosti v tomto směru řádně plnila, pro příslušnou pracovníci vytvářela potřebné materiální zázemí, zajišťovala její účast na školeních a poskytovala potřebnou součinnost všem kontrolním orgánům státu, které měly na starosti kontrolu a metodické i odborné řízení výkonu státní správy na úseku legalizace a vidimace Obecním úřadem XY. Starosta obce nemá žádné metodické, kontrolní ani odborné pravomoci pro to, aby mohl jakkoliv zasahovat do výkonu daného úseku přenesené působnosti obecním úřadem či aby mohl kontrolovat správnost výkonu takové činnosti obecním úřadem. Žalovaná považuje za formalistický pohled odvolacího soudu, že má být odpovědná za nesprávný úřední postup zaměstnankyně obecního úřadu, a to přesto, že sama obec žádnou svou povinnost vůči řízení a zajišťování provozu obecního úřadu neporušila.

8. Žalovaná se tudíž domnívá, že obecný princip přičitatelnosti jednání zaměstnance jeho zaměstnavateli nelze uplatnit v případě posuzování činnosti obecních úřadů při výkonu dělené správy. Uplatnění tohoto principu by v takovém případě totiž vedlo k absurdnímu závěru, že obec je odpovědná za výkon činnosti, kterou sice musí dle zákona vykonávat, ale jejíž výkon nemůže odborně, manažersky ani metodicky ovlivňovat ani kontrolovat, tedy nemůže činit žádná opatření k předcházení škodám a podobně. Z tohoto důvodu má žalovaná za to, že za samotné pochybení pracovníka obecního úřadu při jeho činnosti spočívající ve výkonu přenesené působnosti nese vždy odpovědnost stát jako nositel příslušných vrchnostenských oprávnění. Územní samosprávný celek,

jehož úřadu v konkrétním případě zákon dává povinnost příslušnou agendu vykonávat, pak může regresně odpovídat státu pouze potud, pokud sám poruší své povinnosti při zajišťování dané agendy, kdy v tomto směru nelze dovozovat přičitatelnost jednání příslušného úředníka při výkonu státní správy danému územnímu samosprávnému celku. Při výkonu přenesené působnosti totiž příslušný úředník vykonává vrchnostenskou pravomoc státu, tedy vykonává činnost pro stát a nikoliv pro územní samosprávný celek, který danou činnost jen organizuje z pohledu zajištění materiálního a hmotného zabezpečení příslušných úředníků, nikoliv z hlediska zajištění samotného výkonu daného úseku přenesené působnosti. Je proto absurdní, pokud žalobkyně, potažmo soud dovozuje regresní odpovědnost žalované mimo jiné i z toho, že kontrolní činnost nadřízených orgánů, tedy i žalobkyně, neodhalila žádné pochybení přesto, že byla řádně vykonávána. Ad absurdum by se tedy stát zbavil odpovědnosti za výkon státní správy prostřednictvím úřadů územních samosprávných celků tím, že by je špatně kontroloval.

9. Žalovaná je proto toho názoru, že míru jejího zavinění na vzniku škody, která byla žalobkyní nahrazena poškozenému J., a tedy i míru možnosti uplatnění regresního nároku dle § 16 a 18 OdpŠk je nutné poměřovat skutečnou možností žalované ovlivnit kvalitu výkonu dané činnosti ze strany příslušné úřednice. Jinak řečeno, zavinění na straně žalované by bylo možné dovodit pouze za situace, kdy by zanedbala některou ze svých povinností, které měla jako zaměstnavatel dané úřednice při zajišťování podmínek pro řádný výkon dané činnosti na úseku přenesené působnosti. Žalovaná má za to, že pokud stát stanoví obci povinnost vykonávat určitou agendu na úseku výkonu veřejné moci v oblasti přenesené působnosti a zároveň nedá obci možnost výkonu takové agendy po odborné, metodické či kontrolní stránce jakkoliv ovlivňovat (tzn. stát fakticky danou agendu vykonává metodicky, odborně i kontrolně sám), nelze zpětně dovozovat odpovědnost příslušné obce za odborná pochybení při výkonu daného úseku státní správy.

10. Ostatně, pokud by se Nejvyšší soud neztotožnil s právním názorem žalované na aplikaci § 16 a 18 OdpŠk z hlediska přičitatelnosti pochybení příslušné pracovnice obci XY, domnívá se žalovaná, že by bylo zcela namístě postupovat podle § 18 odst. 5 OdpŠk, což ovšem odvolací soud bez bližšího odůvodnění odmítl s odkazem na nemožnost moderace v takovémto případě. Stát si přitom ponechal jak metodické a odborné řízení dané činnosti, tak vzdělávání i kontrolu činnosti daného úředníka, které zjevně nevykonával dostatečně efektivně, neboť daná úřednice nejen, že pochybila, ale svá pochybení několikrát opakovala. Stát v rámci své metodické ani kontrolní činnosti nebyl schopen taková pochybení odhalit ani jim předejít, nicméně odpovědnost za tato pochybení státu má v dané situaci dle názoru krajského soudu nést obec XY. Všechny shora popsané důvody, zejména pak obecný požadavek na to, aby obec odpovídala jen za škody způsobené událostmi, činnostmi nebo postupy, které mohla nějak ovlivnit, ať již metodicky, odborně, materiálně nebo kontrolní činností, platí beze zbytku i pro aplikaci ustanovení § 18 odst. 5 OdpŠk, které zákonodárce do uvedeného ustanovení inkorporoval zjevně s úmyslem moderovat složité situace za účelem odstranění případných nespravedlností vyplývajících z formální aplikace zákona v konkrétní situaci.

11. S ohledem na uvedené žalovaná Nejvyššímu soudu navrhla, aby napadený rozsudek odvolacího soudu v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

12. Žalobkyně ve svém vyjádření k dovolání žalované uvedla, že považuje rozsudek odvolacího soudu za správný a zcela se s ním ztotožňuje. Trvá na svém stanovisku, že jí vymáhaná částka představuje škodu, která vznikla v příčinné souvislosti s porušením právních povinností žalované – územního samosprávného celku při výkonu státní správy v přenesené působnosti na úseku matričního úřadu, jehož výkon svěřila M. F. Dále pak žalobkyně uvádí, že nárok na regresní úhradu podle zákona 82/1998 Sb. je zvláštním nárokem, a proto vylučuje nárok na náhradu škody podle obecných předpisů. Smyslem regresní úhrady je, aby důsledky způsobené škody dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily svou činností, ačkoli poškozenému škodu nahradil stát, který za ni podle právní úpravy odpovídá. Aby mohl být takový nárok úspěšně uplatněn, musí být prokázáno zavinění toho,

vůči komu nárok na regresní úhradu směřuje. K naplnění podmínky zavinění postačí nedbalost nevědomá. K tomu pak žalobkyně odkázala na usnesení ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 2573/12, v němž se Ústavní soud zabýval problematikou regresních úhrad za jednání obce v přenesené působnosti.

III. Přípustnost dovolání

13. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. [286/2021](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

14. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř..

15. Podle ustanovení § 241a odst. 2 o. s. ř. musí být v dovolání vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4 o. s. ř.) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a o. s. ř.) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh).

16. Vymezení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, je přitom třeba provést pro každý jednotlivý dovolací důvod samostatně. Jen tak bude zaručeno splnění účelu novely občanského soudního řádu (zákona č. [404/2012](#) Sb.), když advokáti dovolatelů budou před podáním dovolání u každého jednotlivého dovolacího důvodu nuceni posoudit, zda daná konkrétní právní otázka již byla v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešena, případně jakým způsobem, a zda tedy vůbec má smysl se v této právní otázce na Nejvyšší soud obracet (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3023/2014).

17. V otázce aplikace moderačního práva ve smyslu § 18 odst. 5 OdpŠk neobsahuje dovolání náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř., neboť z něj není patrné vymezení důvodu dovolání, ani předpokladů jeho přípustnosti. Nejvyšší soud proto v tomto rozsahu k dovolání nepřihlížel.

18. Ve zbývajícím rozsahu dovolání obsahuje všechny náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se proto dále zabýval jeho přípustností.

19. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

20. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

21. Žalovaná napadla rozsudek odvolacího soudu rovněž ve výroku IV o nákladech řízení před soudy obou stupňů. Podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. však není dovolání přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení. Nejvyšší soud proto v tomto rozsahu dovolání žalované odmítl jako objektivně nepřipustné. Dovolání je však přípustné pro výklad pojmu zaviněné porušení povinnosti ve smyslu § 18 odst. 1 OdpŠk v případě regresního nároku směřujícího proti územnímu samosprávnému celku, jehož zaměstnankyně měla způsobit škodu při výkonu činnosti spadající do přenesené působnosti, neboť jde o otázku dosud v judikatuře Nejvyššího soudu neřešenou.

IV. Důvodnost dovolání

22. Dovolání v části, ve které je přípustné, není důvodné.

23. Podle § 16 odst. 1 OdpŠk nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.

24. Podle § 16 odst. 4 OdpŠk stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.

25. Podle § 17 odst. 3 OdpŠk uhradily-li úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

26. Podle § 18 odst. 1 OdpŠk právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.

27. Podle § 26 OdpŠk pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.

28. Podle § 3079 odst. 1 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, ve znění účinném od 1. 1. 2014, právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzuje podle dosavadních právních předpisů.

29. Podle § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. [40/1964](#) Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, dále jen „obč. zák.“, právními osobami jsou jednotky územní samosprávy.

30. Podle § 420 odst. 2 „obč. zák.“ škoda je způsobena právníkem osobou, anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili. Tyto osoby samy za škodu takto způsobenou podle tohoto zákona neodpovídají; jejich odpovědnost podle pracovníprávních předpisů není tím dotčena.

31. Vzhledem k tomu, že stát podle § 3 odst. 1 OdpŠk odpovídá nejen za škodu, kterou způsobily jeho vlastní orgány, ale i za škodu, kterou způsobily od státu odlišné, samostatné právní a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při přeneseném výkonu státní správy, je přirozené, že právní úprava musí umožňovat jejich regresní postih, aby náklady na úhradu újmy nezůstaly jen k tíži státu, pokud újmu reálně způsobily jiné osoby jako skuteční škůdci. Ustanovení § 16, § 17 a § 18 OdpŠk pak promítají do zákona úpravu regresní úhrady. Tato úprava, jak stojí v důvodové zprávě, zajišťuje, aby důsledky způsobené škody dopadly na ty subjekty, jež škodu skutečně způsobily, zaplatí-li poškozenému náhradu stát, který za škodu sice podle zákona odpovídá, ačkoli ji svými orgány nezpůsobil.

32. Právní úprava regresní úhrady je konstruována hierarchicky, přičemž jde buď o jednostupňový, nebo dvoustupňový regresní postih, který lze z obecného hlediska charakterizovat tak, že ten, kdo nahradil újmu (stát), je oprávněn požadovat regres po subjektech, které újmu způsobily (např. notář nebo územní samosprávný celek v přenesené působnosti), přičemž tyto subjekty zase mohou uplatnit nárok na úhradu tzv. u pramene, tj. po konkrétním funkcionáři nebo zaměstnanci, jenž újmu skutečně přivodil (např. zaměstnanec notáře nebo úředník územního samosprávného celku). Dvoustupňový postih je popsán v § 17 odst. 3 ve vazbě na § 16 OdpŠk. U jednostupňového postihu se

regres realizuje za podmínek stanovených zákonem jen vůči jednomu konkrétnímu subjektu, ať již vůči územnímu samosprávnému celku či jiné právnické a fyzické osobě při výkonu státní správy, nebo vůči zaměstnanci nebo funkcionáři, který se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (§ 17 odst. 1 a 2) (srov. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 157).

33. Zákon č. [82/1998](#) Sb. neobsahuje právní úpravu odpovědnosti za jiného, kdy škůdce je v určitém právním (obvykle smluvním) vztahu vůči právnické, popřípadě fyzické osobě, a škodu způsobil při činnosti, která spadá do působnosti této osoby. S ohledem na to se ve smyslu § 26 OdpŠk užití na posouzení otázky přičitatelnosti jednání jedné osoby osobě druhé ustanovení občanského zákoníku. Podle ustanovení § 3079 odst. 1 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, ve znění účinném od 1. 1. 2014, je třeba věc posoudit podle dosavadních předpisů, tedy podle zákona č. [40/1964](#) Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, neboť k porušení právní povinnosti stanovené právními předpisy zaměstnankyní žalované došlo před 1. 1. 2014.

34. Klasický institut odpovědnosti subjektu, který ke své činnosti použil osobu přímého škůdce, se uplatní v případech, kdy škůdce je v určitém právním (obvykle smluvním) vztahu vůči právnické, popřípadě fyzické osobě, a škodu způsobil při činnosti, která spadá do působnosti této osoby. Zpravidla jde o vztah zaměstnance a zaměstnavatele (srov. Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1208 až 1210). Takový vztah lze dovodit i v posuzované věci, kdy matrikářka jako zaměstnankyně žalované [jež je právnickou osobou ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c) obč. zák.] vykonávala činnost, kterou lze přičíst samotné žalované obci, neboť při ní realizovala výkon přenesené působnosti na úseku legalizace a vidimace, který stát zákonem svěřil žalované obci XY.

35. Dle ustálené judikatury dovolacího soudu platí, že do rámce činnosti právnické (fyzické) osoby obecně spadá výkon zaměstnání, plnění úkolů vyplývajících z pracovního poměru či z jiných obdobných právních vztahů, úkony s tím přímo související ale i další činnost, která nepostrádá místní (prostorový), časový a věcný (vnitřní, účelový) vztah k činnosti právnické (fyzické) osoby, a to i v případě, že použitá osoba naplnila svým jednáním skutkovou podstatu trestného činu. Za činnost v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů je třeba považovat vedle činnosti konané přímo na příkaz zaměstnavatele též činnost vykonávanou bez vnějšího podnětu jiných osob, pouze na základě vlastního rozhodnutí zaměstnance; rozhodující je, zda z hlediska věcného, místního i časového jde objektivně o činnost konanou pro zaměstnavatele (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1148/2002, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 482/2005). Byla-li ovšem škoda způsobena při činnosti, kterou použitá osoba sledovala výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, jedná se o tzv. exces a v takovém případě odpovídá za škodu sama (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2777/2004, nebo ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 25 Cdo 635/2014).

36. V dané věci vzal Nejvyšší soud do úvahy, že M. F., která poškozenému (jemuž nahradila škodu žalobkyně) způsobila škodu, byla zaměstnankyní žalované na pozici matrikářky a mezi její pracovní úkoly náleželo provádět legalizace a vidimace. Nesprávného úředního postupu spočívajícího v provedení ověření podpisů v rozporu s právními předpisy se dopustila v rámci plnění pracovních úkolů pro žalovanou. Místní a časový vztah jednání jmenované k plnění jejích pracovních úkolů a k předmětu činnosti její zaměstnavatelky je tedy jednoznačně dán. Pokud jde o věcný (vnitřní účelový) vztah mezi jednáním jmenované, jímž způsobila škodu poškozenému, a mezi plněním úkolů žalované obce XY, je zřejmé, že zaměstnankyně žalované, která provedla zápisy do ověřovací knihy, sledovala tímto jednáním plnění úkolů své zaměstnavatelky, k jejíž činnosti patřila realizace výkonu přenesené působnosti na úseku legalizace a vidimace. Jiný účel jejího jednání vůči poškozenému ze skutkových zjištění nevyplývá a na jejich základě nelze dovodit, že by ověřením podpisů J. B. v jeho

nepřítomnosti a bez jeho vědomí sledovala nějaké své osobní nebo jiné zájmy. Subjektivně jednala ve prospěch své zaměstnavatelky a objektivně její jednání, byť naplnilo znaky trestného činu, nepostrádalo místní, časový ani věcný vztah k činnosti žalované obce XY.

37. Ostatně absence vztahu jednání M. F. z hlediska místního, časového a věcného k činnosti žalované by nutně vedla k závěru o tom, že se M. F. dopustila excesu, a je proto za škodu odpovědná sama (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010).

38. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že okolnosti posuzované věci vyhovují požadavkům ustálené judikatury dovolacího soudu a jednání matrikářky M. F. je třeba přičíst za použití analogie § 420 odst. 2 obč. zák. žalované obci XY, která bez dalšího odpovídá za škodu, již způsobila její zaměstnankyně.

39. K námitce žalované, že by se stát zbavil odpovědnosti za výkon státní správy prostřednictvím úřadů územních samosprávných celků tím, že by je špatně kontroloval, je třeba poukázat na § 16 odst. 4 OdpŠk. Podle něj by v situaci, kdy byla újma způsobena dílem nedostatečnou kontrolní činností státu, bylo možné tuto okolnost zohlednit při stanovení podílu územního celku na vzniklé škodě.

40. V posuzovaném případě tedy není rozhodné, zda žalovaná porušila jí uloženou právní povinnost ve smyslu § 18 odst. 1 OdpŠk, nýbrž to, že škodní jednání matrikářky (zaměstnankyně žalované) je přičitatelné žalované jako jejímu zaměstnavateli za použití analogie § 420 odst. 2 obč. zák. Tím však nedochází k vyprázdnění požadavku § 18 odst. 1 OdpŠk, že právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Daným výkladem je naopak chráněn smysl institutu regresní úhrady, aby důsledky způsobené škody dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily svou činností, ačkoli poškozenému škodu nahradil stát, který za ni podle právní úpravy odpovídá (viz důvodová zpráva k zákonu č. [82/1998](#) Sb.), a nebyla vyloučena možnost uplatnění nároku na druhotnou regresní úhradu ve smyslu § 17 odst. 3 OdpŠk.

41. Přijetí názoru dovolatelky, podle kterého je třeba zkoumat zavinění ve smyslu § 18 odst. 1 OdpŠk ve vztahu k právním povinnostem, které měla v souvislosti s činností M. F. ona sama, by v konečném důsledku vedlo ke znemožnění uplatnění regresního nároku vůči M. F. Státu totiž sice vzniká regresní nárok výlučně vůči územnímu celku (§ 16 odst. 1 OdpŠk), nikoli vůči zaměstnanci územního celku. Proti němu může regresní nárok uplatnit až územní celek (§ 17 odst. 3 OdpŠk), a to poté, co sám nahradí újmu státu.

42. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédně též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a) a b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Nejvyšší soud však takovou vadu řízení neshledal.

43. Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalobce podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.

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

Další články:

- [Daňová exekuce](#)

- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Autonomie vůle](#)
- [Adhezní nárok \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zmatečnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)