

Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků

(verze pro veřejnost)

I. Vymezení úkolu:

V poslední době se jak v odborné, tak především v laické veřejnosti dostává do popředí otázka trestní odpovědnosti osob, spojená s jejich členstvím, resp. jejich rozhodováním ve volených orgánech územních samosprávných celků. O tomto svědčí nejen řada článků a reportáží publikovaných ve sdělovacích prostředcích, ale i např. seminář ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na téma „Trestní odpovědnost zastupitelů a radních“, který se konal dne 19. 5. 2014. S ohledem na to, že v poslední době došlo k zahájení trestního stíhání osob i v některých více sledovaných případech (např. tzv. „kauza Opencard“), tato celospolečenská diskuze zesílila, přičemž byly vznášeny až námitky proti přemíře uplatňování trestní represe ve vztahu k těmto funkcionářům, a to v některých případech až s názory, že je zde zasahováno do ústavně garantovaného práva na samosprávu.

V návaznosti na toto aktuální téma se tak zpracovává tato analýza materiálů (zejména judikatury soudů), které má Nejvyšší státní zastupitelství k dispozici. Tento materiál má za cíl shrnout a označit limity trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, jak vyplývá ze skutečné trestněprávní praxe a též i posouzení či spíše kvalifikovaný odhad míry a druhu takové trestné činnosti.

V této oblasti byla naposledy zpracována Nejvyšším státním zastupitelstvím zvláštní zpráva v roce 2006, sp. zn. 7 NZN 601/2006, která se však týkala poněkud širšího rozsahu, než je rozsah tohoto materiálu. Na základě interní diskuze v rámci Nejvyššího státního zastupitelství nebylo přistoupeno k využití oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 12g odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSZ“) a nebyly ze soustavy vyžádány zvláštní zprávy k tomuto okruhu trestné činnosti, neboť byly využity poznatky, kterými o této trestné činnosti disponuje Nejvyšší státní zastupitelství, a pro účely této základní analýzy problému byly shledány dostačující.

Z minulosti je též dále třeba zmínit jako další důležitý dokument vztahující se k vytčenému problému i vydání výkladového stanoviska nejvyššího státního zástupce č. 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů.

II. Osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků:

1) Volené orgány územních samosprávných celků:

Jaké orgány mají územně samosprávné celky, vyplývá z právní úpravy k jednotlivým územně samosprávným celkům se vztahující:

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“):

§ 5

(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Městys je samostatně spravován zastupitelstvem městyse; dalšími orgány městyse jsou rada městyse, starosta, úřad městyse a zvláštní orgány městyse.

(2) Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Městský obvod územně členěného statutárního města je spravován zastupitelstvem městského obvodu; dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta, úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. Městská část územně členěného statutárního města je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.

(3) Orgánem obce, městyse, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti (§ 122 odst. 2).

Dále:

- obecní policie – další orgán obce podle § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
– zvláštní orgány obce podle § 106 OZ zřizuje a obsazuje starosta (např. komise k projednávání přestupků, komise pro sociálně právní ochranu dětí, povodňová komise, bezpečnostní rada obce)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „KZ“):

§ 1

(3) Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje (dále jen "zastupitelstvo"); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen "rada"), hejtman kraje (dále jen "hejtman") a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen "zvláštní orgán") zřízený podle zákona.

Dále:

– zvláštní orgány obce podle § 65 KZ zřizuje hejtman

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „HMPZ“):

§ 1

(4) Hlavní město Praha je samostatně spravováno zastupitelstvem hlavního města Prahy; dalšími orgány hlavního města Prahy jsou rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a městská policie hlavního města Prahy.

§ 4

(1) Městská část je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.¹

Jen některé orgány územních samosprávných celků jsou i volené orgány územních samosprávných celků, a tedy ve vztahu k vymezenému účelu této analýzy se dále budeme zabývat trestnou činností vázanou na následující okruh (postavení) osob, proti nimž lze trestní řízení vést:

– **zastupitel (obecní, městyse, městský, městské části, statutárního města, kraje, hlavního města Prahy),**

- **radní (obecní, městyse, městský, městské části, statutárního města, kraje, hlavního města Prahy),**

- **starosta, primátor, hejtman, (místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána).**

Shora uvedený výčet osob tak spadá do kategorie osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, jejichž trestní odpovědnosti se tento materiál zabývá.

Na úrovni územních samosprávných celků dále působí další volené komise a výbory (některé zřizované obligatorně, některé zřizované fakultativně), které však nemají postavení orgánů územních samosprávných celků, např. kontrolní a finanční výbor podle § 117 odst. 2 OZ. Trestní odpovědnost osob za jednání v těchto orgánech tak s ohledem na vymezení účelu této analýzy nebude jejím předmětem, byť samozřejmě závěry zde obsažené mohou být, samozřejmě ale jen přiměřeně, vztaheny i na ně.

Nad rámec shora uvedeného (a pouze pro úplnost) je třeba uvést, že území České republiky je děleno nejen na obce, které spadají do obvodů jednotlivých krajů, a hlavní město Prahu, ale též zahrnuje i několik vojenských újezdů, jejichž právní základ a postavení vyplývá zejména z § 30 a násl. zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jelikož se však na území vojenských újezdů neuplatňuje územní samospráva, ale toliko je zde vykonávána státní správa (viz § 35 shora citovaného zákona), tak osoby spravující vojenské újezdy nebudou předmětem této analýzy.

2) Blíže k trestněprávnímu postavení osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků:

Oproti jiným druhům zastupitelů v širším smyslu, zde máme na mysli např. poslance a senátory, tak osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků, nejsou vybaveni pro výkon své funkce dobrodiním imunity, popř. institutem souhlasu s trestním

¹ K postavení městských částí hlavního města Prahy lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 2 As 33/2007: „Z výše provedené rekapitulace právní úpravy postavení hlavního města Prahy tedy vyplývá, že hlavní město Praha je právnickou osobou jako každá jiná obec, jež v zásadě vykonává veškerou samostatnou působnost svěřenou obcím; pouze ve vymezeném rozsahu – a sice zákonem o hl. městě a Statutem – se na výkonu této samostatné působnosti podílejí městské části. Tyto městské části představují právnické osoby veřejného práva (viz zejm. § 3 zákona č. 131/2000 Sb.), nicméně nejsou obdařeny obecnou právní subjektivitou, nýbrž jejich způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích je omezena pouze na případy výslovně předvídané zákonem či Statutem. Jinak řečeno, městské části mohou takto vystupovat toliko v taxativně stanovených případech.“

stíháním ze strany zastupitelstva nebo rady, jichž jsou členy. Je možné zaznamenat i názory, které mají za to, že by tomu tak mělo být, tedy že by nějaký druh imunity měl být i na úrovni územních samosprávných celků zaveden. Máme ale za to, že tyto názory je třeba označit za menšinové a též stěží najedeme dostatečné důvody pro takový postup. Současně je možné vidět naopak trendy k omezování různých imunit – např. změna Ústavy České republiky provedená ústavním zákonem č. 98/2013 Sb., která provedla výrazné omezení imunity poslanců a senátorů.

S ohledem na shora uvedené se tak případná trestná činnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků nebude omezovat jen na tu, kterou si běžné osoby v první řadě vybaví, tedy otázky spojené s hospodařením obce a nakládání s obecním majetkem, ale tyto osoby mohou při výkonu své funkce naplnit některé skutkové podstaty trestných činů i např. svými projevy při jednání zastupitelstva (rady) nebo hlasováním v těchto orgánech. Může se jednat např. o trestné činy spojené s:

- projevy při jednání zastupitelstva – například:
 - pomluva (§ 174 trestního zákoníku)
 - podněcování k trestnému činu (§ 364 trestního zákoníku)
 - založení, podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práva a svobod člověka (§ 403 trestního zákoníku)
 - projev sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka (§ 404 trestního zákoníku)
 - popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia (§ 405 trestního zákoníku) a jiné
- nebo i vlastním hlasováním – například:
 - schvalování trestného činu (§ 365 trestního zákoníku)

Tyto příklady jsou uváděny ale pouze pro úplnost a pro uvědomění si rozdílů mezi postavením poslanců a senátorů krytých imunitou na jedné straně a osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků s plnou trestní odpovědností i za projevy a hlasování v orgánech územních samosprávných celků na straně druhé. Z trestních řízení nemáme informace, že by k takové shora uvedené trestné činnosti docházelo, popř. tato nevyvolává zásadnější problémy.

Osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků tak mohou páchat:

- trestné činy s obecným subjektem - tedy trestnou činnost, jako každá jiná fyzická osob, např. podvod (§ 209 trestního zákoníku) nebo zpronevěra (§ 206 trestního zákoníku), nebo
- trestné činy se speciálním subjektem - tedy ty trestné činy, kde shora uvedené osoby vystupují jako úřední osoby ve smyslu § 127 trestního zákoníku (dříve veřejní činitelé podle § 89 odst. 9 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009) - např. zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 trestního zákoníku)

Na tomto místě je vhodné připomenout, že z pohledu trestního zákoníku, a to konkrétně § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku, jsou osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků úředními osobami. Tohoto postavení však požívají pouze, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Odstavec 2 § 127 trestního zákoníku pak uvádí, že k trestní odpovědnosti se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností, a to v našem případě právě s ohledem na jejich postavení.

Rozšířený rozsah trestní odpovědnosti osob činných v orgánech územních samosprávných celků jako úředních osob je ale na druhou stranu s ohledem na jejich postavení „kompenzován“ zvýšenou mírou jejich ochrany ve spojení s výkonem funkce, kterou zastávají – viz § 127 odst. 2 trestního zákoníku „K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby ...“ (zde je možné odkázat např. na trestný čin násilí proti úřední osobě podle § 325 trestního zákoníku).

Jak uplatňování vyšší míry, resp. charakteru odpovědnosti (zde trestní), tak ale i uplatňování vyšší míry ochrany těchto osob je tak nastaveno správně, neboť odráží důležitost postavení těchto osob, rozsah práv a povinností, které jsou jim společností prostřednictvím právní úpravy svěřeny.

V návaznosti na posuzování trestní odpovědnosti osob činných v orgánech územních samosprávných celků, tedy jako fyzických osob, je na místě zmínit i otázku možné trestní odpovědnosti samotného územně samosprávného cečku jakožto právnické osoby ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. Tato problematika se však již netýká této analýzy, která se zabývá toliko trestní odpovědností shora vymezeného okruhu fyzických osob.

III. K některým ústavním souvislostem trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků:

V rámci posuzování trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků došlo i k rozhodování některých otázek majících ústavněprávní rozměr.

1) Nemožnost brojit tzv. komunální stížností u Ústavního soudu proti zahájení trestního stíhání zastupitelů obce

- usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 265/07:

Z odůvodnění:

Trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města. To však nestačí, aby tento orgán samosprávy byl vedle fyzických osob – svých současných či bývalých členů – nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich trestních věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace.

2) K možnosti zahájení trestního stíhání zastupitele obce zasáhnout do práva na přístup k veřejným funkcím

usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 653/07:

V této věci se jednalo o individuální stížnost obviněného, který v ústavní stížnosti ve stručnosti tvrdil, že zahájením trestního stíhání byla porušena jeho ústavně zaručená práva, konkrétně právo na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek. Tomuto nedal Ústavní soud za pravdu a ústavní stížnost odmítl s odkazem na svoji ustálenou praxi, že Ústavní soud se necítí být oprávněn zasahovat do samotného počátku trestního řízení ani v době, kdy bylo zahajováno opatřením, proti kterému nebylo možno podat opravný prostředek. Pouze za

situace, pokud by bylo obvinění spojeno se skutečným zásahem do základních práv a svobod, který by nebylo možno odčinit jinak (zejména vzetí do vazby), pak by po vyčerpání všech procesních prostředků, jež stěžovateli zákon poskytuje, mohla přicházet v úvahu ústavní stížnost. Zásah Ústavního soudu do rozhodování orgánů činných v trestním řízení již v počátku trestního řízení by byl jinak považován za nepřipustný.

3) K nemožnosti uložit trest zákazu činnosti vymezeného tak, že by se takový zákaz vztahoval na výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku

- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010:

Právní věta rozhodnutí:

II. Trest zákazu činnosti za trestný čin, který pachatel spáchal v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, nelze obecně formulovat tak, že se tomuto pachateli bez dalšího zakáže výkon funkce v orgánech územní samosprávy. Zmíněná formulace totiž může vést k závěru o zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je jinak podle trestního zákona vyloučen. Trest zákazu činnosti proto musí být vymezen tak, aby se takový zákaz nevztahoval na výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Obdobně rozhodnuto Nejvyšším soudem již dříve ve věci sp. zn. 4 Tz 167/2006 nebo ve věci sp. zn. 7 Tdo 829/2008 a opětovně též i v poslední době ve věci sp. zn. 6 Tdo 877/2013.

Trest zákazu činnosti, který soud ukládá pachateli za trestný čin spáchaný při výkonu funkce v rámci územního samosprávného celku, nesmí překročit meze pasivního volebního práva jako celku. Jak je uvedeno v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 877/2013: „Jistý návod, jak v těchto případech postupovat, poskytuje rozhodnutí sp. zn. 7 Tdo 829/2008, v němž je uvedeno, že (v tehdy posuzované věci) "adekvátním vymezením zakázané činnosti tedy mohl být jen zákaz činnosti ve výkonné funkci, např. zákaz výkonu funkce člena rady obce, popřípadě též člena rady kraje".“.

IV. Z rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu:

Jako základem prováděné analýzy byla vzata rozhodnutí Nejvyššího soudu, která byla vyslovena v rámci agendy dovolání. Zde je vycházeno z logického předpokladu, že právě v rámci dovolání jsou řešeny v zásadě právě ty nejkontroverznější právní otázky spojené s rozhodováním v trestním řízení o věci samé, a tedy lze vysledovat i určité limity námi sledovaného druhu trestné činnosti.

Od roku 2008 do současné doby bylo identifikováno celkem 22 rozhodnutí Nejvyššího soudu, kde se v rámci agendy dovolání zabýval trestnou činností osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků.

V následující tabulce je podán jejich přehled spolu se základními údaji o těchto věcech. Zde je třeba uvést, že v těch případech, kde Nejvyšší soud k podanému dovolání zrušil rozhodnutí nižších soudů, není až na výjimky v tabulce uveden následný výsledek řízení.

Nejvyšší soud, sp. zn.	Funkce obviněného	Stručný popis skutku	Právní kvalifikace	Výsledek soudu prvého a druhého stupně / výsledek u Nejvyššího soudu	Podstatné z rozhodnutí Nejvyššího soudu
7 Tdo 829/2008 (9. 7. 2008)	Starosta	Bez vědomí zastupitelstva a rady se smluvně zavázal majetkem města zajistit závazky soukromé obchodní společnosti.	§ 158 odst. 1 písm. b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil Zrušení rozsudku odvolacího soudu a zrušení odsuzujícího rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněného	---
7 Tdo 878/2008 (16. 7. 2008)	Starostka	Na základě fiktivních dokladů, které dokládala, neoprávněně čerpala finanční prostředky obce a obchodní společnosti ve vlastnictví obce, a tyto prostředky užívala pro vlastní potřebu.	§ 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) TZ1961 a § 248 odst. 1, odst. 3 písm. c) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil Dovolání obviněného odmítnuto.	---
7 Tdo 336/2009 (15. 4. 2009)	Starosta	Zfalšoval usnesení zastupitelstva a poté bez jeho vědomí uzavřel s obchodní společností tři smlouvy o půjčce a závazek obce zajistil zřízením zástavního práva na obecních nemovitostech, přičemž peníze z půjček užil pro svoji potřebu.	§ 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. c) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněného zamítnuto Dovolání obviněného odmítnuto.	---

8 Tdo 1654/2008 (29. 4. 2009)	Starosta (+ přednosta okresního úřadu)	Bez souhlasu zastupitelstva učinil prohlášení o ručitelství majetkem obce za závazky fotbalového klubu.	§ 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), c) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil	---
				Dovolání obviněných odmítnuto.	
6 Tdo 614/2009 (24. 6. 2009)	Starosta	Bez souhlasu zastupitelstva a bez územního rozhodnutí a stavebního povolení nechal zbudovat asfaltovou komunikaci a kanalizační přípojky, na což použil finanční prostředky státní podpory zbylé z jiného projektu.	§ 158 odst. 1 písm. a) TZ1961 a § 250b odst. 2, odst. 3 TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil	
				Dovolání obviněného odmítnuto.	
4 Tdo 576/2009 (29. 6. 2009)	Starosta	Vědomě podepsal kupní smlouvu na prodej nemovitosti obce za nižší částku, než bylo schváleno zastupitelstvem.	§ 158 odst. 1 písm. b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil	---
				Dovolání obviněného odmítnuto.	
6 Tdo 510/2009 (29. 9. 2009)	Starosta (+ tajemnice)	Nekontroloval průběh výběrového řízení na veřejnou zakázku a tím nezjistil, že mu byla předložena tajemnicí k podpisu antedatovaná smlouva o dílo, aniž by výběrové řízení proběhlo.	§ 159 odst. 1 TZ 1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněných zamítnuto	---
				Zrušení usnesení odvolacího soudu a zrušení odsuzujícího rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněného (zrušení v souladu s návrhem	

				NSZ)	
7 Tdo 1119/2009 (13. 10. 2009)	Starosta	Na základě fiktivních dokladů, které dokládal, neoprávněně čerpal finanční prostředky obce, a tyto prostředky užíval pro vlastní potřebu.	§ 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TZ1961 a § 250 odst. 1, odst. 3 TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil výrok o trestu a rozhodl Dovolání obviněného odmítnuto.	---
4 Tdo 533/2010 (25. 5. 2010)	Starosta	Neoprávněné výplaty odměn a náhrad za přesčasové hodiny své osobě.	§ 248 odst. 1, odst. 2 TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil výrok o trestu a rozhodl Dovolání obviněného odmítnuto.	---
5 Tdo 733/2010 (11. 8. 2010)	Starosta (+ další obvinění tajemník a správce majetku města)	Nákup pneumatik z finančních prostředků města, které byly užívány na automobilu manželky starosty.	Starosta - § 250 odst. 1 TZ1961 a § 158 odst. 1 písm. a) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněných zamítnuto Částečné zrušení usnesení odvolacího soudu a zrušení rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněného	---

5 Tdo 848/2010 (19. 1. 2011)	Starosta, místostarostka (+ účetní obce)	Bez vědomí zastupitelstva místostarostka a starosta obce sjednali s nájemníky domu dohody o narovnání, kterými na ně převedli majetkové podíly na domě a tím porušili zákaz převodu majetkových podílů na budově s ohledem na poskytnutou dotaci. Bez vědomí zastupitelstva místostarostka nařídila úhradu faktur za poskytnuté právní služby v rozporu se schváleným rozpočtem obce. Místostarostka nařídila účetní obce vyplácet odměny její dceři, a to bez schválení starostou obce. Místostarostka si nechávala vyplácet větší než schválené odměny a nechala si bez schválení proplácet náklady na soukromý mobilní telefon.	Místostarostka - § 329 odst. 1 písm. a) TZ, § 220 odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ, § 248 odst. 3 TZ1961 Starosta - § 329 odst. 1 písm. a) TZ a § 220 odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil	I. Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění. II. Trest zákazu činnosti za trestný čin, který pachatel spáchal v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, nelze obecně formulovat tak, že se tomuto pachateli bez dalšího zakáže výkon funkce v orgánech územní samosprávy. Zmíněná formulace totiž může vést k závěru o zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je jinak podle trestního zákona vyloučen. Trest zákazu činnosti proto musí být vymezen tak, aby se takový zákaz nevztahoval na výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.
				Zrušení rozsudku odvolacího soudu a zrušení odsuzujícího rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněných	
6 Tdo 70/2011 (27. 1. 2011)	Místostarosta městského obvodu	Dal si slíbit úplatek za zařízení přidělení obecního bytu.	§ 160 odst. 1, odst. 3 písm. b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněného zamítnuto	---

				Dovolání obviněného odmítnuto.	
11 Tdo 454/2011 (24. 2. 2012)	Starosta městské části	Pronájem nemovitostí města bez souhlasu rady města za cenu nepřiměřeně nízkou, včetně souhlasu s odstraněním a umístěním staveb.	§ 158 odst. 1 písm. a), b) a c), odst. 2 TZ1961	Nalézací soud – zproštění obžaloby Odvolací soud – odvolání státního zástupce zamítnuto Zrušení původně zprošťujícího rozsudku a usnesení odvolacího soudu k dovolání NSZ	I. U výkonu funkce starosty se předpokládá znalost zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v případě starosty městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města. Jestliže tedy starosta za obec či příslušnou městskou část podepisuje smluvní dokumenty, musí si být vědom i případného rozporu v obsahu smluv se statutem a obecně závaznými právními předpisy. II. Jednočinný souběh trestných činů zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. a porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 tr. zák. není vyloučen.
8 Tdo 1131/2011 (31. 5. 2012)	Starosta městské části (+ další obviněný)	Přijetí úplatku za nekladení odporu při realizaci stavebního projektu.	§ 331 odst. 2, odst. 3 písm. a) TZ	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil Dovolání obviněných i NSZ odmítnuto.	Starosta obce je úřední osobou ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) tr. zákoníku. Z tohoto postavení lze presumovat i jeho znalost takových právních předpisů, jakými jsou například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Pachatel, který při spáchání trestného činu vystupuje ve funkci starosty, se ho nemusí vždy dopustit tak, že „plnil úkoly státu nebo společnosti a používal přitom pravomoci pro plnění těchto úkolů“ [srov. § 127 odst. 1 písm. d) tr. zákoníku], anebo že „trestný čin spáchal v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností“ (srov. § 127 odst. 2 tr. zákoníku). Pokud starosta obce je toliko jejím zástupcem jako účastník řízení ve smyslu § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, pak nemá postavení úřední

					osoby. V tomto správně - procesním postavení totiž není nadán rozhodovací pravomocí o právech a povinnostech jiných subjektů.
4 Tdo 357/2012 (12. 6. 2012)	Starosta	Neoprávněné poskytování příplatků k odměně své, jako „uvolněného starosty“, a k odměně místostarostky.	§ 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TZ	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněného zamítnuto Zrušení usnesení odvolacího soudu a zrušení odsuzujícího rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněného (návrh na zrušení ze strany NSZ)	- problém s prokázáním subjektivní stránky

5 Tdo 827/2012 (19. 12. 2012) Rt 2/2014	23 zastupitelů města	Prodej pozemků města za nepřiměřeně nízkou cenu.	§ 255a odst. 1, odst. 2 písm. a) TZ1961	Nálezací soud – zastavení trestního stíhání Stížnostní soud – zamítl stížnost SZ jako nedůvodnou 7. 2. 2014 – OS Liberec zprostil obžaloby podle § 226 písm. b) TR, o odvolání dosud nerozhodnuto	I. Jestliže obvinění jako členové zastupitelstva obce (města) rozhodli na zasedání tohoto vrcholného orgánu obce o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná (např. za částku ve výši asi 1 500 000 Kč, ačkoli dosažitelná cena byla asi 5 000 000 Kč), lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Přitom význam rozhodování členů zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku obce a jejich postavení odůvodňuje i úvahu o tom, že pokud shora uvedeným způsobem porušili povinnost řádně opatrovat nebo spravovat majetek obce, jde o porušení důležité povinnosti ve smyslu § 255a odst. 1 tr. zák., resp. § 221 odst. 1 tr. zákoníku. Zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti (§ 5 písm. a/ tr. zák., § 16 odst. 1 písm. a/, odst. 2 tr. zákoníku) by zde bylo možné dovodit u členů zastupitelstva obce mimo jiné z toho, že na zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhodovalo o schválení prodeje nemovitého majetku obce, byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny a které vědomě pominuli. Trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního
--	---------------------------------	---	--	---	---

				Zrušení usnesení stížnostního soudu a usnesení o zastavení trestního k dovolání NSZ	orgánu obce. Ke schválení prodeje nemovitého majetku obce se totiž vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce. II. Byl-li určitý skutek spáchán v době do 31. 12. 2009 a má-li být i po tomto datu posouzen jako trestný čin porušování (porušení) povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 255a odst. 1 tr. zák. nebo § 221 odst. 1 tr. zákoníku, lze ho považovat za trestný čin, jen když soud dovodí u pachatele zavinění z vědomé nedbalosti (§ 5 písm. a/ tr. zák., § 16 odst. 1 písm. a/ tr. zákoníku), která má zároveň povahu hrubé nedbalosti (§ 16 odst. 2 tr. zákoníku), i když vzhledem k časové působnosti trestních zákonů (§ 16 odst. 1 tr. zák., § 2 odst. 1 tr. zákoníku) bude nakonec skutek kvalifikován podle trestního zákona účinného do 31. 12. 2009 (srov. rozhodnutí č. 54/2012 Sb. rozh. tr.).
--	--	--	--	--	---

5 Tdo 1452/2012 (20. 2. 2013)	Starosta	Bez vědomí zastupitelstva sjednal stavební práce a vystavil směnku na zaplacení díla, pokusil se spáchat dotační podvod a bez vědomí zastupitelstva prodal obecní rybník.	§ 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), b), c) TZ 1961a pokusem k § 212 odst. 1, odst. 6 písm. a) TZ, § 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), c) TZ1961 a § 250 odst. 1, odst. 3 písm. b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil část trestu, jinak rozsudek nedotčen Dovolání obviněného odmítnuto.	Rozhodnutí starosty obce o majetkových dispozicích, které učinil bez vědomí a souhlasu zastupitelstva, může založit jeho trestní odpovědnost za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr. zákoníku. K tomu, aby starosta mohl učinit za obec právní úkon uvedený v § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, se totiž vyžaduje souhlas zastupitelstva obce (§ 41 odst. 2 citovaného zákona). Přitom zmíněná vědomost jednotlivých členů zastupitelstva musí vyplývat ze znalosti konkrétních podkladů, a nikoli jen z neformálních informací, které jim poskytl starosta nebo jiná osoba.
3 Tdo 396/2013 (12. 6. 2013)	Místostarosta	Požádal o úplatek za dojednání a prosazení prodeje pozemků ve vlastnictví města za nižší cenu.	§ 160 odst. 2, odst. 4 písm. b) TZ1961 a § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil a nově odsoudil Dovolání obviněného odmítnuto.	NS výslovně dovodil, že výkon pravomoci veřejného činitele byl shledán i v návaznosti na rozhodování o majetkoprávních záležitostech města.
7 Tdo 552/2013 (25. 6. 2013)	Starosta	Přijetí úplatku v souvislosti s prodejem akcií obchodní společnosti vlastněných městem.	§ 160 odst. 1, odst. 4 písm. a), b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil výrok o trestu a rozhodl Dovolání obviněného odmítnuto.	---
6 Tdo 877/2013 (13. 9. 2013)	Starosta	Bez vědomí zastupitelstva odsouhlasil provedení stavebních víceprací, na které neměla obec	§ 255a odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ1961	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – k odvolání zrušil výrok o trestu a rozhodl	Pachatel, který se při výkonu funkce starosty dopustil trestného činu, nelze uložit trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce úřední osoby ve státní správě a územní samosprávě. Taková formulace uvedeného

		finanční prostředky, a následně nečinil kroky ke splacení faktur, nebránil se platebnímu rozkazu.		Částečné zrušení rozsudku odvolacího soudu ve výroku o trestu.	druhu trestu by totiž představovala nepřipustné omezení jeho pasivního volebního práva a spočívajícího ve výkonu funkce člena zastupitelstva obce.
5 Tdo 77/2014 (26. 2. 2014)	Starosta	Bez vědomí zastupitelstva a rady obce uzavřel několik smluv o dílo na stavební práce, kdy sjednaná cena prací byla vyšší, než cena obvyklá.	§ 220 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) TZ a § 329 odst. 1 písm. a), b) TZ a pokus těchto trestných činů	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněného zamítnuto	- Dovolání vyhověno s ohledem na nedostatek prokázání subjektivní stránky. I. Jestliže pachatel v postavení úřední osoby nejednal se znalostí všech rozhodných skutečností, nelze zpravidla učinit ani závěr o jeho úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu ve smyslu § 329 odst. 1 tr. zákoníku. II. Úmyslné zavinění pachatele za přečin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 tr. zákoníku lze dovodit též z toho, že jako starosta obce záměrně nerespektoval pravomoc zastupitelstva nebo rady obce. III. Starostu nelze považovat za osobu, která má ve vztahu k majetku obce zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného ve smyslu § 220 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku.
				Zrušení usnesení odvolacího soudu a zrušení odsuzujícího rozsudku nalézacího soudu – dovolání obviněného	
6 Tdo 145/2014 (20. 3. 2014)	Zastupitel městské části	Nechání si slíbit úplatek za zajištění ukončení opakovaných kontrol v hudebním klubu.	§ 331 odst. 1 TZ	Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněných zamítnuto	---
				Dovolání obviněného odmítnuto.	

Z uvedených rozhodnutí Nejvyššího soudu vyplývají následující charakteristiky této trestné činnosti:

Trestá činnost podle funkce obviněné osoby:

starosta	18
místostarosta	3
zastupitel	24 (pozn.: z toho 23 zastupitelů společně v jedné trestní věci)

Trestná činnost podle druhu:

zpronevěra/podvod	5
korupce	5
nakládání s majetkem	11
- z toho nakládání s majetkem bez souhlasu zastupitelstva nebo rady	9
jiné	2

Z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je zřejmé, že u trestních věcí, o kterých v rámci dovolací agendy rozhodoval, se nejedná v naprosté většině o případy, kde by byla trestní odpovědnost dovozována primárně pro rozhodnutí o dispozicích s majetkem územního samosprávného celku, nebo která by mohla být označena jako rozhodnutí politická. Ve většině případů se jedná o běžnou kriminalitu (zpronevěra, korupce) a i v těch případech, kde se jednalo o trestní postih pro dispozice s majetkem územního samosprávného celku, tak v naprosté většině případů byla trestní odpovědnost dovozována pro zcela zřejmé obcházení právních předpisů (typicky OZ), když starostové činili dispozice s obecním majetkem bez předešlého rozhodnutí zastupitelstva nebo rady. Ze shora uvedených rozhodnutí se tak nepotvrzují názory o možném zasahování trestněprávními prostředky do samosprávy územních samosprávných celků a ani, že se jedná o trestnou činnost „kontroverzní“.

V. Přehled věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství

V dále uvedené tabulce je uveden výběr věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství, které se zabývaly trestnou činností osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, a současně se nejedná o věci, které už byly uvedeny v tabulce shora v části IV.

NSZ sp. zn.	Funkce obviněného/podezřelého	Stručný popis skutku	Právní kvalifikace	Výsledek trestního řízení	Podstatné k věci
OMOP					
1.	Místostarosta (+ další 4 osoby)	Jako členové hodnotící komise, kde místostarosta byl předsedou, na veřejnou zakázku na stavební práce vyřadili nejvýhodnější nabídku, že nesplňuje kritéria, ač je splňovala, a tím umožnili zvítězit nabídce jiné společnosti, která byla osobně a ekonomicky provázána na místostarostu.	§ 128a odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ1961 a pro další skutek § 260 odst. 1, odst. 5 TZ dílem dokonáný a dílem ve stádiu pokusu a § 158 odst. 1 písm. a), c), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961 dílem dokonáný a dílem ve stádiu pokusu	KS Hradec Králové, apod. zn. 6 T 8/2012 – odsuzující pro všechny obžalované VS Praha – odsouzení jen místostarosty, ostatní zproštění podle § 226 písm. b) TR	- dovolání podáno (dosud NS nerozhodl) – dovolání ale jen ve vztahu ke členům hodnotící komise, nikoliv ve vztahu k místostarostovi, jako předsedovi hodnotící komise - VS ve vztahu k členům komise neshledal naplnění subjektivní stránky
2.	Starostka	Bez souhlasu zastupitelstva a rady uzavřela dodatek ke smlouvě o dílo na stavební práce, kterým prodloužila termín dokončení a navýšení ceny díla.	§ 329 odst. 1 písm. a) TZ	OS Rychnov nad Kněžnou, sp. zn. 10 T 42/2012 – odsouzena KS Hradec Králové rozsudek zrušil a zprostil podle § 226 písm. b) TR v zájmové části (uložení trestu za jinou trestnou činnost)	- OMOP přezkoumával z důvodu podnětu k dovolání stávající starostky – dovolání nebylo možno podat - v této věci i odsouzení pro jinou trestnou činnost - neprokázání subjektivní stránky (neprokázání úmyslu ke způsobení škody nebo opatření neoprávněného prospěchu jinému)
3.	Starosta	Nehospodárné nakládání s majetkem města spočívající ve výběru nabídky na prodej majetku města nikoliv za nejvyšší cenu a tím zvýhodnění nabyvatele.	§ 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) TZ1961 a § 255 odst. 1, odst. 3 TZ1961	OS Náchod, sp. zn. 11 T 151/2010 – odsouzen KS Hradec Králové rozsudek zrušil a zprostil podle § 226 písm. b) TR	- dovolání podáno (dosud NS nerozhodl) - odvolací soud zpochybnil v dané věci postavení starosty jako veřejného činitele (pouze nakládal s majetkem města)
OTŘ					
4.	Starosta (+ další dvě osoby)	Bez souhlasu zastupitelstva směnil pozemky obce a doplatil rozdíl v ceně za jiné pozemky, s nižší hodnotou, které byli získány od soukromého vlastníka,	§ 329 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. a), f) TZ.	OS Blansko, sp. zn. – všichni odsouzeni KS Brno – zrušení rozsudku k odvolání obžalovaných	- původně věc odložena pro promlčení, ale na základě provedené kontroly skončené věci ve věci pokračováno pro jinou právní kvalifikaci - odvolací soud konstatoval neprovedení

		přičemž tento postup byl dopředu předem dohodnut.		dne 20. 2. 2014	všech navržených důkazů a označil rozsudek za předčasný
5.	Náměstek primátora, zastupitel města (+ další osoba)	Převod nemovitostí z majetku města na obchodní společnost vlastněnou městem a dále tento majetek nevýhodně směněn se soukromými osobami.	§ 250 odst. 1, odst. 4 TZ1961, § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961	KS Ústí nad Labem dne 2. 7. 2014 zprostil obžaloby všechny obžalované (u další osoby navrhováno SZ), mělo být podáno dovolání SZ.	- věc dosud neskončena
6.	Primátorka, radní (+ další osoba)	Neoprávněné pobírání odměn za členství v dozorčí radě nemocnice.	§ 220 odst. 1 TZ	§ 172 odst. 1 písm. b) TŘ	- problematická subjektivní stránka, když se rozhodnutí opíralo o právní stanoviska
7.	Primátor a členové rady města (původně všichni členové rady, posléze pouze 3) (+ další 2 osoby)	Rozdělení stavebních víceprací realizované veřejné zakázky na dvě části, aby je mohl realizovat zhotovitel na základě formálně provedeného jednacího řízení bez uveřejnění a zjednodušeného podlimitního řízení a dále vyjmutí části veřejné zakázky z důvodu snížení ceny a možnosti zadávat vícepráce a její dodání samostatně.	§ 256 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 TZ (§ 256 odst. 1, odst. 2 písm. a) TZ, § 256 odst. 1, odst. 2 písm. a), c), odst. 3 TZ) a § 329 odst. 1 písm. a) TZ a § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TZ)	---	- 10. 4. 2014 podána obžaloba k OS Přerov - původně stíhání všichni členové rady města, ale ve vztahu k 7 z nich trestní stíhání zastaveno podle § 172 odst. 1 písm. b) TŘ pro absenci subjektivní stránky (jednání v dobré víře v předložené materiály se stanovisky útvarů městského úřadu)
8.	14 zastupitelů města 6 radních města	Zastupitelé schválili převzetí nákladů spojených s právním zastupováním v trestním řízení v souvislosti s přidělením dotace městu. Radní jako jediný společník obchodní společnosti schválili převzetí nákladů spojených s právním zastupováním v trestním řízení v souvislosti s přidělením dotace městu.	Zastupitelé - § 158 odst. 1 písm. a) TZ1961 a § 255 odst. 1 TZ1961 Radní - § 158 odst. 1 písm. a) TZ1961	OS České Budějovice – všichni zproštěni podle § 226 písm. b) TŘ KS České Budějovice – odvolání SZ zamítnuto	---
9.	Starosta	Uzavření nevýhodné kupní smlouvy na lesní pozemky města, ač věděl o připravované změně	§ 255 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 TZ1961, § 158 odst.	OS Český Krumlov – zproštění obžaloby § 226 písm. b) TŘ	- z rozsudku OS: - Starosta činil pouze majetkové úkony (majetková právní jednání), nerozhodoval

		územního plánu, která zvýší cenu.	1 písm. a), odst. 2 písm. a), c) TZ1961 a další	KS České Budějovice – zamítnuto odvolání SZ (21. 5. 2014)	o právech a povinnostech třetích osob, nevykonával tedy pravomoc veřejného činitele. - Obžalovaný byl žalován za to, že něco udělal, bylo to dobře, ale mohl to udělat (možná, teoreticky) ještě lépe a výsledek, který byl pro obec už tak velmi pozitivní, mohl být (možná, teoreticky) ještě lepší. Aniž by obec investovala do akce jedinou korunu ze svého, tak získala k dnešnímu dni do svého majetku rozsáhlé pozemky v hodnotě převyšující 4.000.000,- Kč. Za takové situace je již na první pohled obtížné uvažovat o tom, že obci vznikla nějaká škoda, že ji obžalovaný svým špatným hospodařením poškodil.
10.	24 starostů	Žádání o dotace na obnovu po přívalových deštích, které obsahovaly nepravdivé údaje o poškození obcí.	§ 212 odst. 1, odst. 5 písm. c) TZ dílem ve stádiu pokusu, § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. f) TZ dílem ve stádiu pokusu a další	---	- probíhá přípravné řízení
11.	Starosta	Uzavření dodatku ke smlouvě o dílo na stavební práce bez řádného zadávacího řízení.	§ 159 odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ1961 a § 255a odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ1961	OS Teplice – odsouzen, rozsudek v PM	- možné pochybnosti o právní kvalifikaci
12.	Starosta	Obdobně jako u č. 10	Obdobně jako u č. 10	---	- probíhá přípravné řízení
13.	Primátor	V rozporu se zákonem o obcích a zákonem o zadávání veřejných zakázek a bez schválení radou města uzavřel dodatek ke smlouvě o poskytnutí HW a SW, čímž zvýhodnil dodavatele.	§ 329 odst. 1 písm. b), odst. 3 písm. b) TZ	---	- 27. 2. 2014 podána obžaloba u KS České Budějovice (soud dosud nerozhodl)
14.	Primátor, 4 náměstci primátora, 3 radní	Podezření na neoprávněné odsouhlasení dvou dodatků ke smlouvě na veřejnou zakázku	§ 329 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. f) TZ	§ 159a odst. 1 TR	---

		týkající se telekomunikací a neoprávněné přiznání víceprací a účelové vynětí části zakázky a její nadhodnocení zadání jinému zhotoviteli.	§ 220 odst. 1, odst. 2 písm. a) TZ		
Tzv. věc Opencard	Realizace veřejných zakázek v rámci projektu Opencard.				
15a.			§ 127 odst. 1 TZ1961 a § 255 odst. 1 TZ1961	Odložení věci	- prověřování
15b.	Úředníci magistrátu		§ 255 odst. 1, odst. 3 TZ1961 a § 127 odst. 1 TZ1961	MS Praha – odsouzení VS Praha – o odvolání zatím nerozhodnuto	MSZ Praha – XXX
15c.	Rada HMP (11 radních) (+ ředitel odboru IT a další pracovníci magistrátu)	Příprava a schválení předražené zakázky pokračování v projektu Opencard	Rada - § 248 odst. 2 alinea druhá TZ Ostatní - § 220 odst. 1, odst. 3 TZ		MSZ Praha – XXX - podána obžaloba

Z uvedených 15 věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství vyplývají následující charakteristiky této trestné činnosti:

Trestná činnost podle funkce obviněné osoby:

starosta/primátor	34
místostarosta/náměstek primátora	6
radní	24
zastupitel	15

Trestná činnost podle druhu:

oblast veřejných zakázek	8
oblast dotací	2
nakládání s majetkem	5
- z toho nakládání s majetkem bez souhlasu zastupitelstva nebo rady	4
jiné	1

Z věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství vyplývá, že se z podstatné části jedná o trestnou činnost spojenou se zadáváním veřejných zakázek. Jedná se jak o nepostupování podle zákona o veřejných zakázkách vůbec, nebo jeho porušování, např. cíleným rozdělováním veřejné zakázky na více veřejných zakázek a tím i ovlivňování druhu takové veřejné zakázky a druhu zadávacího řízení.

Dané věci jsou z větší části věci dosud nepravomocně skončené nebo sice pravomocně skončené, kde bylo podáno dovolání nejvyšším státním zástupcem.

VI. K některým otázkám hospodaření územních samosprávných celků, zejména nakládání s jeho majetkem

S ohledem na to, že z údajů uvedených shora ad IV. a V. vyplývá, že nejčastěji jsou trestní řízení vedena pro jednání na úrovni obecní samosprávy. Z důvodu stručnosti se tak v této části budeme zabývat touto oblastí, když však závěry zde uvedené lze obdobně použít i pro vyšší územně samosprávné celky (kraje).

Zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva (§ 67 OZ). Podle § 16 odst. 1 písm. a) OZ občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Aby člen zastupitelstva mohl řádně rozhodovat v rámci rozhodování kolektivního orgánu, musí být řádně zvolen. Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování (§ 69 odst. 1 OZ). Svůj mandát vykonává **osobně** a v souladu se svým slibem a **není vázán** žádnými příkazy (§ 69 odst. 4 zákona o obcích). V souvislosti s posuzováním příp. odpovědnosti pro způsob hlasování se tedy člen zastupitelstva nemůže dovolávat respektování ideových záměrů stanovených politickou stranou či hnutím.

Na utváření rozhodnutí kolektivního orgánu se člen zastupitelstva podílí následujícími způsoby:

- Předkládá zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání.
- Vznáší dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů.
- Požaduje od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů (blíže viz § 82 zákona o obcích).

Rozsah povinností člena zastupitelstva stanoví § 83 OZ. Člen zastupitelstva je povinen:

- zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejím členem,
- plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží,
- hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce,
- sdělit před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat, skutečnosti, jež nasvědčují tomu, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů).

Pokud jde o otázky samostatné působnosti obce, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu, stanoví je § 84 OZ. Samostatnou působnost obce definuje § 35 OZ. Vedle otázek uvedených v § 84 odst. 2 nutno vzít v úvahu i pravomoc zastupitelstva podle § 84 odst. 4 OZ, podle něhož zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.

Z hlediska možné odpovědnosti v souvislosti s **právním jednáním**, nutno vzít v úvahu, že zastupitelstvu je podle § 85 OZ vyhrazeno rozhodování o

- nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech spolkům, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí,
- uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jejíž je obec společníkem,
- peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,
- vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 20 000 Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- dohodách o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- postoupení pohledávek vyšších než 20 000 Kč,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- zastavení nemovitých věcí,

- vydání komunálních dluhopisů.

K platnému **usnesení zastupitelstva** obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Zastupitelstvo obce je **schopno se usnášet**, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání. Svolá se postupem podle § 92 odst. 1 nebo 2 OZ.

Podle § 90 OZ poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, oznámí obecní úřad neprodleně tuto skutečnost krajskému úřadu. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o záležitostech podle § 84 odst. 2 a 85, s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria.

Aby usnesení zastupitelstva bylo **platné**, musí být respektována důležitá zásada stanovená v § 93 odst. 3 zákona o obcích, podle kterého zasedání zastupitelstva obce je **veřejné**.² Usnesení zastupitelstva by tedy nemohlo být platné, přijali-li by je sice členové zastupitelstva při respektování stanoveného kvora, ovšem jejich zasedání by nebylo veřejné. V této souvislosti nutno přihlídnout k § 93 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.

Při rozhodování zastupitelstva jsou důležité zásady o zařazování otázek, o nichž má být rozhodováno na pořad jednání. Podle § 94 zákona o obcích právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory. O zařazení návrhů, jež mají být předneseny v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání, rozhodne zastupitelstvo obce.

Při posuzování, zda o určité otázce zastupitelstvo řádně rozhodlo, nutno zkoumat kritéria, jež zákon předepisuje pro obsah zápisu.

V zápise se vždy uvede

- počet přítomných členů zastupitelstva obce,
- schválený pořad jednání zastupitelstva obce,
- průběh a výsledek hlasování a
- přijatá usnesení.

Pokud jde o zastupitelstvo a radu obce, nutno ještě přihlídnout k násl. **zásadám**:

- Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce (§ 5 OZ).
- Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Jinými slovy o otázkách samostatné působnosti,

² Zde je možno odkázat na závěr Nejvyššího soudu v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 1047/2010, který „usnesení“ přijaté na pracovní poradě neakceptoval jako řádné schválení uzavřené smlouvy, resp. že o majetkoprávních úkonech obce (§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.) rozhoduje obecní zastupitelstvo pouze na svých veřejných zasedáních.

u nichž není zřejmé, že patří zastupitelstvu, přísluší rozhodovat radě, která přirozeně rozhoduje i o otázkách, jež jsou jí vyhrazeny.

- Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku (§ 38 OZ).
- Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud tento zákon nestanoví jinak.
- Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma
 - a) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
 - b) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,
 - c) těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,
 - d) těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo krajem nebo státem přesahuje 50 %,
 - e) bytových družstev,
 - f) honebních společenstev.
- Právní jednání učiněná v rozporu se shora uvedeným ustanovením o ručení jsou **neplatná**.
- Obec je **povinna chránit svůj majetek** před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení (§ 38 OZ).
- Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna (§ 39 odst. 2 OZ).
- Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.
- Podle § 39 odst. 1 OZ záměr **obce prodat**, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec **zveřejní** po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání **neplatné**. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.
- Podle § 41 odst. 2 a 3 OZ právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení **neplatná**.
- K **neplatnosti** právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 OZ přihlédne soud **i bez návrhu**.

Radu tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady. Členové rady jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce. Podle § 84 odst. 2 písm. m) OZ tedy zastupitelstvo volí

ze svých řad starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce, stanoví počet jejich členů, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva. Členové rady obce se scházejí ke schůzi rady podle potřeby. Na rozdíl od zastupitelstva jsou schůze rady **neveřejné**.

Podle § 101 odst. 2 OZ je rada obce **schopna se usnášet**, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Podle § 99 odst. 1 OZ je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. **Působnost rady** stanoví § 102 OZ. Rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. V ustanovení se dále stanoví působnosti vyhrazené radě. Rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti. Mezi důležité pravomoci rady patří pravomoc zabezpečovat **hospodaření obce**. Proto členové rady musejí při svém rozhodování dbát povinnosti stanovené v § 38 zákona o obcích, jak uvedeno shora. Musejí tedy dbát na to, aby majetek obce byl využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, a také na zachování a rozvoj tohoto majetku atd. Rada musí majetek obce chránit před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud zákon nestanoví jinak. Rada nesmí rozhodnout o převzetí ručení za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma případu shora uvedených. Jak shora uvedeno, právní jednání učiněná v rozporu s ustanovením odstavce § 38 odst. 3 OZ jsou neplatná.

Při posuzování, zda o určité otázce rada řádně rozhodla, nutno zkoumat kritéria, jež zákon předepisuje pro obsah zápisu.

V zápise se vždy uvede

- počet přítomných členů rady obce,
- schválený pořad schůze rady obce,
- průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (viz § 101 odst. 3 OZ).

Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Podrobnosti o jednání rady obce stanoví jednací řád, který vydává rada obce.

Zde je třeba upozornit na to, že podle § 99 odst. 2 OZ v obci, **kde se rada obce nevolí**, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak, přičemž toto ustanovení odkazuje na § 102 odst. 4 OZ. Zde tak nastává dvojí režim rozhodování o věcech, které jinak spadají do pravomoci rady, a to tak, že o nich rozhoduje starosta s výjimkou případů uvedených právě v § 102 odst. 4 OZ.

Orgánem obce je též **starosta**, který mj. odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními

zákony, plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu (bližší viz § 103 OZ). Starosta je dále oprávněn pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce (§ 84 odst. 5). Podle § 106 odst. 1 OZ v případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy.

Judikatura Nejvyššího soudu (především rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 827/2012) vychází ze zásady, že není vyloučena odpovědnost jednotlivých členů kolektivního orgánu (např. zastupitelstva nebo rady), jestliže tento kolektivní orgán přijal rozhodnutí na svém zasedání, které vedlo k porušení zákonné povinnosti (např. vyplývající z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) OZ) proto, že došlo ke schválení převodu vlastnictví nemovitého majetku za podstatně nižší cenu než je cena obvyklá. Pokud uvedeným rozhodováním došlo k porušení povinnosti majetek obce řádně opatrovat, nebo spravovat, pak šlo o porušení důležité povinnosti v pojetí § 221 odst. 1 trestního zákoníku.

K **zavinění** z vědomé, resp. hrubé nedbalosti členů zastupitelstva obce vedly nejčastěji následující skutečnosti:

- Člen nebo členové byli přítomni na zasedání zastupitelstva rozhodného dne.
- V rozhodný den na zasedání zastupitelstva předmětem jednání bylo rozhodování o prodeji předmětného nemovitého majetku obce.
- Členové zastupitelstva přítomní na uvedeném zasedání zastupitelstva byli upozorněni (např. jinými členy zastupitelstva) na skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké ceny, za kterou se navrhuje nemovitost prodat.
- Členové upozornění na možnou příliš nízkou cenu pominuli.
- Členové na zasedání zastupitelstva přes uvedené upozornění hlasovali pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce.
- Usnesení o schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce bylo přijato nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce (§ 87 OZ), takže uvedená většina členů zastupitelstva se bezprostředně podílela na přijetí tohoto rozhodnutí zastupitelstva, přičemž každý z jeho členů měl stejný hlas.

V této souvislosti judikatura dovozuje (opět již citované rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 827/2012), že trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce, mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce.

Domníváme se, že pro dovršení podílu členů zastupitelstva na přijetí rozhodnutí o schválení zjevně nevýhodného prodeje obecního majetku je zapotřebí naplnit ještě jednu podmínku, a sice, že zasedání, na kterém bylo usnesení schváleno, bylo veřejné, tzn., že jako veřejné bylo též svoláno (srov. § 93 odst. 1, odst. 3 OZ), jinak by nemohlo dojít k platnému schválení usnesení.

Pro posouzení odpovědnosti člena kolektivního orgánu obce (kraje) bude tedy důležité zjistit jeho řádné (platné) zvolení, zda kolektivní orgán rozhodoval v rámci své působnosti (samostatné nebo přenesené), jaký byl způsob hlasování člena na jednání kolektivního orgánu.

Pokud se týká objasnění otázky, zda rozhodnutí bylo či nebylo v souladu s právními předpisy, lze přihlídnout i k činnosti a závěrům kontrolních a dozorových orgánů.

VI. 1) V rámci trestních řízení uvedených shora ad IV. a V. se jako **nejčastější pochybení starostů** vyskytuje nerespektování kompetenčních ustanovení o rozhodování o hospodaření územního samosprávného celku, tedy porušování zejména § 84, § 85 a § 102 OZ, a to často ve spojení s porušením povinnosti stanovené v § 39 odst. 1 a/nebo § 39 odst. 2 OZ. Jedná se tak v obecné rovině o otázku vytváření vůle obce k majetkovým dispozicím.

Postavením starosty obce ve vztahu k vytváření vůle obce se podrobněji zabývala následující soudní rozhodnutí:

- nálezn Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 721/2000

Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti. Vzhledem k tomu, že oprávnění obecního zastupitelstva dle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby při právních úkonech dle cit. ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo. A protože již od dob starých Římanů platí, že "Ignorantia iuris non excusat", je v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku. Ani vedlejšímu účastníku v takovém postupu nic nemohlo bránit a ze skutkových zjištění ani nevyplývá, že se tak stalo.

- rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2075/2009:

Starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o taxativně vypočtených právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích [zákona č. 367/1990 Sb.], zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klause uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích [zákona č. 367/1990 Sb.] o všech ostatních právních úkonech obce. Takové rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu a jeho absence zakládá absolutní neplatnost právního úkonu. Starosta obce tudíž nemůže bez souhlasu obecního zastupitelstva (případně rady obce) platně učinit takový právní úkon, který by závažným způsobem ohrožoval majetek obce.

- rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2064/2008:

Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených právních

úkonech podle zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi a proto také toliko starosta obce (města) může jménem obce uzavřít smlouvu o nabytí a převodu nemovitých věcí, kterou obec (město) uzavřela. Starosta obce (města) však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*condicio legis*). Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce (a obdobně obecní radou) provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný podle § 39 obč. zák. Protože převod nemovitých věcí je právním úkonem v majetkoprávní věci, který spadá do pravomoci obecního zastupitelstva [§ 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích], není starosta obce (města) oprávněn jménem obce (města) takový právní úkon učinit, dokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí.

- rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008:

Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky.

- rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3130/2005:

1. Právní úkony starosty obce vyžadující schválení zastupitelstvem obce (případně obecní radou) učiněný bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný.
2. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek; toto oprávnění přísluší výlučně starostovi.

- rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 704/2003:

Jelikož obec je právnickou osobou (§ 4 zákona o obcích), rozumí se právním jednáním obce provádění právních úkonů jménem obce prostřednictvím fyzických osob. V této souvislosti je třeba odlišovat provádění právních úkonů od rozhodování o těchto úkonech. Zatímco rozhodování znamená vytváření vůle uvnitř právnické osoby (rozhodování o tom, zda a jaký úkon obec učiní), právním jednáním (úkonem) je projevení takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti (shodně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, dále nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, a ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000).

Na shora uvedená rozhodnutí³ tak navazuje i rozhodovací praxe trestněprávní, jak je reprezentována např. již shora citovanými rozhodnutími Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 454/2011 nebo sp. zn. 5 Tdo 1452/2012.

VI. 2) Ve vztahu k dispozicím s majetkem obce se dále jak uvedeno výše objevuje problematika její protihodnoty (tedy **ekonomická výhodnost** takových **dispozičních operací**).

Podle § 38 odst. 1 OZ platí, že „Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku.“.

Podle § 39 odst. 2 OZ platí, že „Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.“.

Ze shora uvedených ustanovení plyne, že ekonomická výhodnost dispozičních operací s majetkem obce (koupě, prodej, směna apod.) je prvotním hlediskem, avšak není a ani nemůže toto být hlediskem jediným. OZ zde umožňuje odchýlit se od ekonomické výhodnosti dispoziční operace, ale jen, když je taková odchylka důvodná. Zde lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, podle kterého je: „Smlouva o úplatném převodu obecního majetku za cenu podstatně nižší, než je cena v místě a čase obvyklá, je bez náležitých důvodů pro tuto odchylku neplatná podle § 39 obč. zák., neboť svým obsahem odporuje zákonu (§ 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů)“. Taková odchylka tak musí být současně součástí rozhodnutí toho orgánu, který příslušné rozhodnutí činí.

Ministerstvo vnitra k tomuto uvádí⁴:

Zákon dále požaduje, aby odchylka od obvyklé ceny byla zdůvodněná. Tato povinnost v sobě vlastně zahrnuje dva aspekty – odchylka musí být odůvodnitelná, tj. musí být založena na legitimních, objektivních důvodech, a současně tyto důvody musejí být prokazatelným způsobem zaznamenány. Důvod pro odchylku tedy především musí objektivně obstát při posuzování, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (může jím být např. vybudování prodejny potravin nebo pomoc občanům v nouzi; bez dalšího jím však nebude pouze špatný technický stav nemovitosti, jenž se odrazí již ve výši „obvyklé“ ceny). Je třeba zdůvodnit vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku); u ceny vyšší je zdůvodnění odchylky již implicitně obsaženo v evidentní ekonomické výhodnosti dispozice pro obec, a není proto třeba takovou odchylku zvlášť výslovně odůvodňovat. Důvody pro odchylku přitom budou obecně dány buď tehdy, jestliže prodej majetku za cenu obvyklou v konkrétním případě není možný, nebo tehdy,

³ Výjimečně Nejvyšší soud dospívá i k poněkud odlišnému názoru, viz rozsudek sp. zn. 33 Cdo 2532/2008: „Jelikož smlouvou o zaplacení jednorázového příspěvku občanů obci za připojení na síť technické infrastruktury a komunikace se s majetkem obce nenakládá, nýbrž se jí obecní majetek rozmnožuje, nevyžaduje zákon předchozí souhlas ani schválení některého z těchto orgánů obce s uzavřenou smlouvou. Nedostatek schválení (souhlasu) nemůže proto způsobit neplatnost smlouvy.“. Tento právní názor je však podle našeho názoru sporný.

⁴ Metodické doporučení č. 7 – povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu k 1. červnu 2014), str. 22 a 23. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporueni-blue-07-1-web-v2-pdf.aspx>

jestliže s ohledem na povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj a o potřeby svých občanů a s ohledem na její povinnost pečovat o rozvoj a zachování obecního majetku nebude obec převodem za nižší cenu poškozena, tj. jestliže prodej za nižší než obvyklou cenu přinese obci jiné výhody.

Současně je třeba uvést, že s ohledem na shora uvedené je třeba přihlížet nejen k aktuálnímu ekonomickému profitu, které z dané operace územní samosprávný celek má, ale s ohledem na nutnou kontinuitu jejich hospodaření je třeba přihlížet i k tomu, jaké důsledky bude mít dané jednání do budoucna, pokud je právě ekonomický profit zamýšleným cílem daného jednání (zde však nesmí jít o nějaké neurčité a/nebo hypotetické výhody či zisky, ale o legitimně očekávanou výhodnost celého jednání do budoucna). Zde lze odkázat např. na trestní věc uvedenou v tabulce v části V. pod č. 9 a na tam citované příléhavé závěry soudu.

VII. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků

Níže se uvádí přehled kontrolních oprávnění ve vztahu k hospodaření územních samosprávných celků, přičemž kontrolní závěry z takových kontrol mohou být dobře využitelné i pro orgány činné v trestním řízení v jednotlivých trestních řízeních, a to zejména jako materiály kvalifikovaně poskytující obraz hospodaření daného územního samosprávného celku (či části takového hospodaření), a to i s případnou výslovnou identifikací chyby a porušení právních předpisů v této oblasti v rámci příslušné kontroly zjištěných.

Kontrolní oprávnění ve vztahu k hospodaření územních samosprávných celků můžeme dělit na vnitřní a vnější.

1) Vnitřní kontrolní oprávnění:

Vnitřní kontrola je spojena především s činností finančního výboru a kontrolního výboru. Tyto jsou zřizovány:

- zastupitelstvem obce - § 117 odst. 2 OZ
- zastupitelstvem kraje - § 78 odst. 1 KZ
- zastupitelstvem hlavního města Prahy - § 78 odst. 1 ZHMP (zastupitelstvo městské části - § 100 odst. 2 ZMHP)

Na úrovni obecní:

Finanční výbor

- a) provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce,
- b) plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

Kontrolní výbor

- a) kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena,
- b) kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti,
- c) plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

Finanční a kontrolní výbor krajů a hlavního města Prahy pak vykonávají kontrolu obdobou, jak uvedenou shora, a dále ještě poněkud rozšířenou s ohledem na své postavení.

2) Vnější kontrolní oprávnění:

Pravidla hospodaření územních samosprávných celků stanoví následující zákony: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Z prováděcích předpisů jde o vyhlášku č. 55/2000 Sb., Statut hlavního města Prahy.

Hospodaření územních samosprávných celků náleží do samostatné působnosti. To samo o sobě již omezuje zásahy státu do této působnosti. Stát totiž může zasahovat do činnosti územně samosprávného celku, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy). Obdobně čl. 4 odst. 4 Evropské charty místní samosprávy stanoví, že jiný orgán může zasáhnout do pravomoci místního orgánu nebo ji omezit jen na základě zákona.

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy. Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří záležitosti, které do její samosprávy svěří zvláštní zákon nebo zákon o hlavním městě Praze, nebo záležitosti, které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům (§ 35 odst. 1 OZ, § 14 odst. 1 KZ, § 16 odst. 1 a 2 ZHMP).

Je třeba si uvědomit omezení pro obce a kraje, které není např. u ostatních osob v soukromoprávních vztazích, pokud jde uzavírání smluv obcemi v samostatné působnosti. Uvedené územní samosprávné celky musejí přihlížet k tomu, že jejich majetek slouží ke společnému užívání občanů obce (kraje). Proto § 38 odst. 1 OZ a § 17 KZ stanoví, že majetek má být využíván v souladu se zájmy obce (kraje) a jejími úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.

Výkon samostatné působnosti kontroluje Ministerstvo vnitra (§ 129 OZ a § 86 KZ). Od toho nutno odlišovat prověřování hospodaření a nakládání s majetkem územního samosprávného celku. Respektování zákona o veřejných zakázkách pak podléhá dohledu Úřadu pro hospodářskou soutěž.

Základním zákonem upravujícím přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků i dobrovolných svazků obcí je zákon č. 420/2004 Sb. Tento zákon tvoří právní základ pro

- kontrolu hospodaření s vlastními prostředky územních samosprávných celků,

- kontrolu hospodaření s prostředky, které jsou vynakládány ke spolufinancování činností z prostředků poskytnutých České republice pro územní celky z Evropské unie, jejichž použití vyžaduje plnou kontrolu.

V souladu s podmínkami stanovenými Evropskou unií mají kontroly podléhat hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Evropské unie regionům a obcím v rámci Fondu soudržnosti a v rámci strukturálních a dalších fondů.

Cílem přezkoumání je:

- zachování zákonnosti při hospodaření,
- posouzení údajů o ročním hospodaření územního celku,
- posouzení skutečností, z nichž některé jsou součástí závěrečného účtu (§ 17 odst. 2, 3 zákona č. 250/2000 Sb.).

Základní hlediska přezkoumání hospodaření směřují:

- k dodržování zejména právních předpisů o finančním hospodaření,
- k zachovávání souladu hospodaření s finančními prostředky s rozpočtem,
- k dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční pomoci a podmínek jejich použití,
- ke kontrole věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

Kontrolní orgán vychází z:

- usnesení zastupitelstva i rady, jednání valné hromady u svazku,
- usnesení a zápisů z jednání finančního a kontrolního výboru, inventarizační komise,
- účetní závěrky,
- výkazů FIN,
- z centrálních evidencí smluv z obchodní oblasti,
- evidence majetku, inventarizačních soupisů,
- výstupů z provedených interních kontrol (např. auditů),
- výstupů z externích kontrol (např. finančního úřadu, ÚOHS),
- interních instrukcí, pokynů a nařízení.

Důležitou otázkou je, kdo a kdy je oprávněn takovou kontrolu provádět, když jde o samostatnou působnost územně samosprávného celku.

Uvedené územně samosprávné celky mohou požádat o přezkoumání hospodaření **krajský úřad** do 30. 6. každého roku. Hlavní město Praha je oprávněno o přezkoumání hospodaření požádat **Ministerstvo financí** a městské části mohou o kontrolu hospodaření požádat Magistrát hlavního města Prahy vždy do 30. června příslušného roku.

Obce, dobrovolné svazky obcí atd. a hlavní město Praha se však mohou rozhodnout, že přezkoumání hospodaření zadají **auditorovi** (namísto toho, že by požádaly uvedené úřady o přezkum). V takovém případě podle § 5 odst. 3 zákona č. 420/2004 Sb. musejí své rozhodnutí oznámit příslušnému úřadu (tj. krajskému úřadu, pokud jde o obce a dobrovolné svazky obcí, Magistrátu hlavního města Prahy, pokud jde o městské části, a Ministerstvo financí, jde-li o hlavní město Prahu). Auditor postupuje podle § 2, 3, 10 a § 17 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb. O výsledku přezkoumání se zpracovává zpráva. Závěr zprávy musí obsahovat zjištění chyb a nedostatků, zda mají povahu závažnosti podle § 10 odst. 3 písm. c) zákona a zda spočívají v porušení rozpočtové kázně, v neúplnosti, v nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví, v pozměňování záznamů nebo dokladů, v překročení působnosti územně samosprávného celku atd. Závěr zprávy musí obsahovat upozornění na rizika, jež mohou mít dopad na budoucí hospodaření územního samosprávného celku. Obsahem závěrečné zprávy

musí být i uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu územního samosprávného celku a podílu zastaveného majetku na majetku územního samosprávného celku.

Přezkoumání hospodaření územně samosprávného celku, které prováděli auditor, krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy, dále podléhá doзору Ministerstva financí podle § 20 zákona 420/2004 Sb. Jde v podstatě o následnou kontrolu, při níž se neprověřuje hospodaření obcí, neboť bylo uzavřeno projednáním závěrečného účtu zastupitelstvem, ale kontroluje se jen dodržení kritérií provádění vlastního přezkoumání hospodaření obcí. Při doзору se však ověřují informace uvedené ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření územně samosprávných celků a vyžaduje se informace o přijatých nápravných opatřeních.

Může však nastat situace, kdy obec nepožádá krajský úřad ani auditora o přezkoumání svého hospodaření. V takovém případě přezkoumá hospodaření obce krajský úřad, v jehož obvodu je obec. Krajský úřad přezkoumá hospodaření obce ve vlastní přenesené působnosti. Jestliže obec zadala přezkoumání hospodaření auditorovi, pak náklady nese ze svých rozpočtových prostředků.

Pokud jde o kraj, přezkoumává jeho hospodaření za uplynulý kalendářní rok Ministerstvo financí (§ 20 KZ). Ministerstvo financí přezkoumá také hospodaření Regionální rady (§ 16a KZ).

Uvedené územní samosprávné celky tedy nemají právo, ale povinnost nechat si přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Tato povinnost je dána § 17 zákona č. 250/2000 Sb. Ostatně zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu, který musí projednat zastupitelstvo územně samosprávného celku do 30. června přísl. roku. Jinou věcí pak je kontrola podle zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.), který upravuje veřejnoprávní kontrolu a vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy, jímž je uloženo provádět předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu nakládání s peněžními prostředky z veřejného rozpočtu.

VIII. K odpovědnosti zastupitelů územních samosprávných celků podle nového občanského zákoníku

Zde lze okázat na závěry, které jsou uvedeny v Metodickém doporučení č. 7 – povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu k 1. červnu 2014):⁵

V podmínkách obcí lze uvažovat též o aplikovatelnosti § 159 odst. 1 občanského zákoníku. Podle něj každý, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.

Podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob. Ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku se s právní

⁵ Str. 19 a 20 tohoto metodického doporučení.

povahou obce v každém případě slučuje, když svou podstatou vlastně nevyjadřuje nic jiného než to, co pro zastupitele (=člena voleného orgánu) vyplývá ze zákona o obcích, konkrétně ze slibu zastupitele (§ 69 odst. 2 zákona o obcích), dále z povinností zastupitele (§ 83 odst. 1 zákona o obcích) a v oblasti majetkové též z § 38 odst. 1 zákona o obcích. Toto ustanovení občanského zákoníku je tedy v podmínkách obcí nepochybně aplikovatelné.

Povinnost zastupitele vykonávat funkci s péčí řádného hospodáře, tedy s nezbytnou loajalitou, znalostí a pečlivostí, však v žádném případě neznamena, že by tuto funkci nemohl vykonávat ten, kdo není odborníkem v záležitostech, o nichž má rozhodovat. Zákon říká, že kdo není této péče řádného hospodáře schopen (rozumějte svými vlastními schopnostmi), musí z této situace vyvodit důsledky. Neříká však, že funkci nemůže vykonávat. V podmínkách obcí toto pravidlo znamená, že zastupitel by neměl rozhodovat bez znalosti věci, kterou buď může mít sám ze své vlastní zkušenosti, nebo ji může získat obvykle na základě podkladů získaných od obce (typicky na základě podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva nebo rady). Pokud dostatečné podklady pro to, aby se mohl rozhodnout se znalostí věci, nemá, měl by se zdržet hlasování a požadovat jejich doplnění. Současně ale platí, že pokud se zastupitel spolehne na informace, které mu sama obec pro účely rozhodování předala, nelze mu klást k tíži, že se tyto materiály ukázaly jako chybné a že se jimi tento zastupitel řídil (samozřejmě, pokud tyto materiály nevzbuzovaly pochybnost o své správnosti či kvalitě).

Na ustanovení § 159 odst. 1 navazuje odst. 3, podle něhož nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci. Aplikace tohoto pravidla na zastupitele je již sporná, neboť členové zastupitelstva obce za výkon své funkce odpovídají zřejmě podle pracovníprávních norem, jak lze dovodit z § 392 odst. 1 zákoníku práce. Definitivní odpověď bude však muset poskytnout až případná soudní judikatura.

IX. Závěry

Z věcí uvedených shora ad IV. a V. tak ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení vyplývá jako problematické dokazování subjektivní stránky, a to zejména u trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku (dříve zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009), a to ve znaku „v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch“, což je pohnutka (obecně fakultativní, zde však konkrétně obligatorní znak subjektivní stránky trestného činu) tohoto trestného činu. Neprokázání nebo nedostatečné prokázání právě subjektivní stránky trestné činnosti bývá podle shora uvedeného nejčastější příčinou, kdy soudy obžalované zprošťují obžaloby nebo zastavují jejich trestní stíhání.

S ohledem na závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2013, sp. zn. 5 Tdo 827/2012 („Trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce.“) lze očekávat (a bylo to již i při různých příležitostech různými osobami veřejně prezentováno), že budou ze strany kolektivních orgánů některých územních samosprávných celků ve snaze znemožnit identifikaci

konkrétních hlasujících činěna opatření spočívající v tom, že hlasování kolektivních orgánů budou konána jako tajná s tím, že vždy bude zajištěn alespoň jeden opačný hlas. Při možnosti všech členů takového orgánu odmítnout v trestním řízení vypovídat by pak ve světle shora uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu nebylo možno identifikovat konkrétní osoby, vůči nimž by bylo možno dovozovat trestněprávní odpovědnost.

Dále lze očekávat, že s ohledem na závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010 („Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění.“), že kolektivní orgány, resp. jejich členové se budou snažit vyloučit své zavinění ve formě úmyslu právě odkazem na to, že se spoléhaly na správnost různých odborných vyjádření a právních rozborů. Do budoucna tedy lze očekávat (a je to možné vysledovat již i v současné době) zvýšení takových vyjádření a rozborů jako podkladových materiálů pro závažnější rozhodnutí činěná orgány územních samosprávných celků.

Státní zastupitelství, jakožto orgán činný v trestním řízení, je především orgánem represivním, ale i prevence je v trestním řízení jednou z důležitých hodnot a cílů, a to jak v podobě prevence individuální, tak i prevence generální. Z dostupných poznatků z trestního řízení tak lze ve vztahu k územním samosprávným celkům učinit určitá doporučení, která mohou vést ke snížení rizika vystavení se trestní odpovědnosti pro trestnou činnost související s výkonem shora uvedených funkcí:

1) Vzdělávání osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků – a to jak vzdělávání „vstupní“, tak i vzdělávání „průběžné“

- zde samozřejmě záleží na jednotlivých územních samosprávných celcích, zda vzdělávání budou zajišťovat svým odborným aparátem, nebo k němu využijí komerčně poskytovaných služeb
- s většími znalostmi jednotlivých zastupitelů v oblasti právní úpravy zejména v oblasti hospodaření územního samosprávného celku a především s nakládáním s jeho majetkem lze zaznamenat i zvýšení aktivity zastupitelů při projednávání těchto otázek, na rozdíl od pasivity v těch případech, kdy se zastupitelé v dané problematice po právní stránce příliš neorientují (zde jsou kladeny větší nároky na zastupitele v menších obcích, které nedisponují odborným administrativním aparátem, který by v případě potřeby operativně podal potřebná vysvětlení)

2) Precizní vedení zápisů z jednání orgánů územních samosprávných celků

- neměla by být snaha o co nejjednodušší zápisy, ale právě naopak, a to zejména z důvodu právní jistoty ohledně obsahu přijatých usnesení (toto slouží k ochraně samotných funkcionářů)
- dbát na jednoznačnost zápisů a především přijatých usnesení

3) Úprava pravidel pro hospodaření s majetkem územních samosprávných celků

- v nedávné době byly snahy o provedení novelizace zákona o obcích a dalších právních předpisů⁶

⁶ K tomuto blíže např. k nerealizované novele článek DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích, a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků, Správní právo, 2014, č. 3

- odkázat lze i na metodické materiály vydávané k hospodařením s majetkem obce odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra⁷ (tyto dokumenty lze jako metodické využívat i orgány činnými v trestním řízení)

Na území České republiky je v současné době cca 6200 obcí, ve kterých působí přibližně 60.000 zastupitelů, ze kterých jsou pak voleni radní a starostové (primátoři). Již ze shora uvedených údajů o trestné činnosti, které má Nejvyšší státní zastupitelství k dispozici, je patrné, že se jedná o minimální procentní počty osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, kde dojde k trestnímu stíhání takových osob. Ze shora uvedených údajů o trestné činnosti je dále též patrné, že tato problematika trestné činnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků je aktuální na úrovni základních územně samosprávných celků, nikoliv na úrovni vyšších územně samosprávných celků (vyjma hlavního města Prahy, která má samostatný „dvojí“ charakter).

Na tomto místě je též třeba uvést, že samozřejmě nelze vyloučit, že určitá jednání osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků se stanou předmětem prověřování v rámci trestního řízení, které následně skončí odložením věci podle § 159a odst. 1 trestního řádu, a to i třeba na základě vhodně sepsaných trestních oznámení podaných v rámci politického „boje“ v jednotlivých územních samosprávných celcích. Z hlediska orgánů činných v trestním řízení je třeba nakládat se skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že byl spáchán trestný čin stejně, a to, ať se týkají osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků nebo osob jiných.

⁷ Blíže viz dokumenty na <http://www.mvcr.cz/odk2/> - zejména Právní úprava dispozic obecním majetkem (komentář právní úpravy s odkazy na judikaturu, k 23. srpnu 2010) nebo Metodické doporučení č. 7 – povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu k 1. červnu 2014)