

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Kateřina Holubová

**Trestní odpovědnost představitelů územně
samosprávných celků**

Diplomová práce

Olomouc 2019

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Trestní odpovědnost představitelů územně samosprávných celků* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Měchenicích dne 14.3.2019

Kateřina Holubová

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat svému vedoucímu diplomové práce, doc. JUDr. Filipu Ščerbovi, Ph.D., za jeho profesionální a vstřícný přístup po celou dobu psaní mé kvalifikační práce. Dále bych chtěla poděkovat svému příteli a celé rodině, kteří při mně během celého studia stáli, podporovali mě a věřili mi.

Obsah

Poděkování	3
Zkratky	6
Úvod	7
1 Územní samospráva v České republice	9
1.1. Ústavněprávní základ územní samosprávy	9
1.2. Orgány územní samosprávy.....	9
1.2.1. Starosta, primátor, hejtmán.....	10
1.2.2. Zastupitelstvo obce/kraje	10
1.2.3. Rada obce/kraje	10
2 Trestní odpovědnost územně samosprávného celku a jeho představitelů	11
2.1. Obecná teorie.....	11
2.2. Meze trestní odpovědnosti ÚSC	12
2.2.1. Zákonné limity de lege lata	12
2.2.2. Závěr.....	18
2.3. Meze trestní odpovědnosti veřejného funkcionáře ÚSC.....	19
2.3.1. Trestněprávní limity de lege lata a de lege ferenda.....	19
2.3.2. Instituty rozšiřující trestní odpovědnost představitelů ÚSC.....	20
3 Vybrané trestné činy v územní samosprávě.....	23
3.1. Podvod (§ 209 TZ).....	23
3.1.1. Uvedení v omyl nebo využití něčího omylu.....	23
3.1.2. Zamlčení podstatné skutečnosti.....	25
3.2. Dotační podvod (§ 212 TZ)	25
3.2.1. Uvedení nesprávných údajů vč. zamlčení podstatných informací.....	26
3.2.2. Použití prostředků na jiný účel.....	26
3.3. Porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 TZ).....	26
3.3.1. Správa a opatrování.....	27
3.3.2. Porušení povinnosti představitelem ÚSC.....	28
3.3.3. Úmysl.....	28
3.4. Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221 TZ)	29
3.4.1. Důležitá povinnost.....	29
3.4.2. Hrubá nedbalost.....	30
3.5. Poškození finančních zájmů Evropské unie (§ 260 TZ)	30
3.5.1. Vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých dokladů.....	31
3.5.2. Neoprávněné zkrácení nebo použití finančních prostředků EU	31
3.5.3. Souběh s TČ dotačního podvodu.....	31

3.6. Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 T'Z).....	32
3.6.1. Výkon pravomoci odporující jinému právnímu předpisu	32
3.6.2. Překročení pravomoci	33
3.6.3. Úmysl	33
3.7. Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330 T'Z).....	35
3.7.1. Důležitý úkol v územní samosprávě.....	35
3.7.2. Nedbalost	36
3.8. Úplatkářství	36
3.8.1. Pojem úplatku.....	37
3.8.2. Přijetí úplatku (§ 331 T'Z).....	38
4 Trestní odpovědnost kolektivního orgánu ÚSC	39
4.1. Teorie odpovědnosti.....	39
4.2. Trestní odpovědnost za hlasování.....	40
4.2.1. Obecné vymezení.....	40
4.2.2. Hlasování o nakládání s majetkem ÚSC.....	41
4.2.3. Úmysl	43
4.2.4. Nedbalost	44
Závěr.....	47
Seznam odborných zdrojů.....	49
Monografie/komentáře.....	49
Odborné články.....	50
Příspěvky ze sborníků	50
Internetové odkazy	51
Soudní rozhodnutí.....	52
Právní předpisy.....	53
Ostatní.....	53
Příloha I. Statistická analýza kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních týkající se územní samosprávy v letech 2013-2017	54
Shrnutí	62
Abstract	62
Klíčová slova.....	63
Keywords	63

Zkratky

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
FO	fyzická osoba
KZř	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OČTŘ	orgán činný v trestním řízení
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
PO	právnícká osoba
TČ	trestný čin
TOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ÚSC	územně samosprávný celek
ZHMP	zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Otázka trestní odpovědnosti představitelů územně samosprávných celků se v posledních letech často řeší v médiích a v rámci odborné veřejnosti. Ačkoliv již vycházejí na toto téma odborné články v oceňovaných právnických časopisech a fundovaní obhájci přispívají do veřejných debat svými příspěvky na nejrůznějších vědeckých konferencích¹, nedostatek ucelené odborné literatury způsobuje stále trvající problém pro právní praxi ale i pro samotné fungování územní samosprávy.² Ve stávající době podává základní rámec mezi při posuzování trestní odpovědnosti zejména judikatura vyšších soudů a dvě analýzy Nejvyššího státního zastupitelství (nejprve 7 NZN 603/2014 a posléze 4 NZN 603/2016). Platná právní úprava však stále vykazuje mezery např. v nakládání ÚSC se svým majetkem, v důsledku něhož může vzniknout ÚSC škoda.

Téma diplomové práce jsem si vybrala pro dlouhodobý zájem o územní samosprávu. V průběhu mého studia na vysoké škole jsem příležitostně narážela na odborné články týkající se této problematiky, jež podnítily moji zvědavost prostudovat tuto problematiku hlouběji. Jedním z cílů této práce by měl být monitoring stávající právní úpravy, přičemž bych chtěla zodpovědět následující otázky.

Za prvé: Jaká by měla být nejvyšší přípustná míra ingerence veřejné moci do územní samosprávy z pohledu trestního práva? Zde se budu zabývat limity trestní odpovědnosti samotného ÚSC v závislosti na trestní odpovědnosti jednotlivých veřejných představitelů. Dále se budu zamýšlet nad limity a hranicemi trestní odpovědnosti veřejného funkcionáře jakožto fyzické osoby a zda přichází v úvahu jejich zakotvení do právní úpravy *de lege ferenda*.

Dále bych se chtěla zabývat otázkou: *Je zakotvení individuální odpovědnosti kolektivního orgánu v rámci územní samosprávy vhodné, jaké jsou sporné momenty?* V rámci této otázky se zaměřím na účinnost individuální odpovědnosti kolektivního orgánu ÚSC a její problematické aspekty mj. při odpovědnosti za hlasování o nakládání s veřejným majetkem.

Poslední otázka si klade za cíl: *Jakým způsobem se dokazuje subjektivní stránka trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku a zneužití pravomoci úřední osoby?* Zde se zaměřím na soudní judikaturu a pokusím se zjistit, jaká kritéria napomohou objasnit subjektivní stránku těchto trestných činů.

Mezi výzkumné metody lze zařadit metodu popisnou a analytickou doplněnou o metodu kazuistiky. Pomocí těchto metod se pokusím analyzovat stávající platnou právní úpravu a nalézt adekvátní řešení stanovených výzkumných otázek. Dále užiji metodu komparace, kdy v rámci

¹ Např. PÚRY, František, ŠÁMAL, Pavel. Trestní odpovědnost v souvislosti s rozhodováním kolektivních orgánů. In ZOUFALÝ, Vladimír (ed). XXIV. *Karlovarské právnícké dny*. Praha: Leges, 2016. s. 556-580, nebo TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Správní právo*. roč. 25, č. 3, 2016, s. 156-158.

² UNIE OBHÁJČŮ ČR. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 ke trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. uocr.cz, 18. března 2015 [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>>.

vybraných institutů porovnám českou právní úpravu s rakouskou, kterou jsem zvolila proto, protože se tato země potýká s podobnými právními problémy jako my.³ V příloze této práce je využita statistická metoda pro analýzu kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních v územní samosprávě a s obecnými pachateli.

Ve své práci budu čerpat zejména ze soudní judikatury, komentářového výkladu, odborných článků a příspěvků ze sborníku, které mi pomohou odpovědět na výzkumné otázky. Příležitostně využiji veřejně dostupných zdrojů laického charakteru k analýze vybraných skutkových okolností (nikoliv právních!) za účelem zjištění fungování trestní odpovědnosti v praxi.

Tato diplomová práce bude rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola teoreticky rozebere pojem územní samosprávy a její ústavněprávní základ včetně definování jejích zástupců. Ve druhé kapitole se budu zabývat limity trestní odpovědnosti ÚSC jakožto právnických osob a dále limity trestní odpovědnosti veřejných funkcionářů jako osob fyzických. Třetí kapitola podrobně pojedná o vybraných trestných činech nejčastěji páchaných v územní samosprávě a zaměřím se na jejich sporné aspekty. V poslední kapitole popíši trestní odpovědnost kolektivních orgánů územně samosprávných celků se zaměřením na zastupitelstvo ÚSC. V příloze této práce uvádím statistiku kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních týkající se územní samosprávy v letech 2013-2017, která by měla naznačit rozměr páchaných trestných činů ve společnosti.

Z důvodu limitace rozsahu této práce ponechávám pro další výzkum např. otázku právní úpravy veřejných zakázek či jiných v této práci neuvedených trestných činů, nebo větší množství případů týkající se zástupců rady ÚSC a kraje.

Diplomová práce vychází ze stavu k 14.3.2019.

³ Srov. BISCHOF, Daniel, PECHAR, Brigitte. *Das bereitet uns Sorge* [online]. wienerzeitung.at, 1. srpna 2017 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/908303_Das-bereitet-uns-Sorge.html>.

1 Územní samospráva v České republice

Úvodem je vhodné vymezit zákonný základ územní samosprávy a jejích představitelů, abychom si definovali základní východiska pro aplikaci trestní odpovědnosti.

1.1. Ústavněprávní základ územní samosprávy

Ústavní základ územní samosprávy nalezneme v čl. 8 Ústavy ČR, který zaručuje samosprávu ÚSC, a dále v celé hlavě VII. Ústavy ČR. Některé dílčí principy obsahuje také Listina základních práv a svobod, např. deklaraci práv občana podílet se na správě věcí veřejných.⁴

Pojem územní samosprávy je definován v čl. 3 odst. 1 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“ Nositeli územní samosprávy jsou ÚSC, jež jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Česká republika se podle čl. 99 Ústavy člení na základní ÚSC - obce, a vyšší ÚSC – kraje. Tyto jsou veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu mající vlastní rozpočet a hospodařící podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy).

Činnost ÚSC spočívá ve výkonu tzv. přenesené nebo samostatné působnosti.⁵ Přenesená působnost spočívá ve výkonu nepřímé státní správy.⁶ Naopak definici samostatné působnosti zákon neobsahuje, nicméně lze aplikovat i dnes platný výklad Ústavního soudu, který říká, že zákonodárce pro určení rozsahu samostatné působnosti obce použil kombinovanou metodu pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě vyjmenovaných aktivit v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. o obcích, s obecným vymezením oblastí, které se týkají svou povahou zájmů ÚSC (hospodářské, kulturní, sociální rozvoj, ochrana a tvorba životního prostředí).⁷ Do samostatné působnosti tedy spadají ty oblasti, jejichž otázka není upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu.⁸

1.2. Orgány územní samosprávy

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce (komise rady obce).⁹ Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a

⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 16.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 329.

⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 189.

⁷ KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 669 (čl. 87 Ústavy).

⁸ Tamtéž.

⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 329.

zvláštní orgány kraje.¹⁰ Níže pojednám blíže jen o vybraných orgánech, kterými se budu zabývat dále ve své práci.

1.2.1. Starosta, primátor, hejtman

Představitelem obce je starosta, ve statutárním městě primátor (§ 5 OZř). Jeho pravomoci stanoví ustanovení § 103 a násl. OZř, mezi které náleží především zastupování obce navenek.

V souvislosti s trestní odpovědností je starosta obce oprávněn jednat pouze v intencích vůle obce, vytvořené v souladu s příslušnými ustanoveními OZř a vyjádřené v rozhodnutích příslušných orgánů obce, a to za účelem přímé realizace, dotváření či posílení této vůle obce.¹¹ Představitelem kraje je hejtman a jeho pravomoci jsou zakotveny v § 61 a násl. KZř, a podobně jako starosta nebo primátor zastupuje kraj navenek (§ 61 odst. 1 KZř).

1.2.2. Zastupitelstvo obce/kraje

Zastupitelstvo je kolektivní orgán, kterému je svěřena pravomoc rozhodovat v oblasti samostatné působnosti (čl. 101 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 84 odst. 1 OZř, § 35 odst. 1 KZř nebo § 59 odst. 1 ZHMP). Mezi pravomoci zastupitele patří např. předkládat zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty na radě obce, žádat o informace po všech zaměstnancích ÚSC (§ 82 OZř, § 34 odst. 1 KZř, § 51 odst. 2 ZHMP). Povinností zastupitele obce i kraje je např. zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, plnit úkoly, které mu orgány přidělí, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce (§ 83 OZř, § 34 odst. 2 KZř, § 51 odst. 3 ZHMP).

1.2.3. Rada obce/kraje

Dalším kolektivním orgánem je rada, která je výkonným orgánem v samostatné působnosti a ze své činnosti se zodpovídá zastupitelstvu, které může odvolat její jednotlivé členy (§ 99 odst. 1 OZř, § 57 odst. 1 KZř, § 68 odst. 1 ZHMP). Pravomoci rady obce jsou stanoveny v § 99 a násl. OZ, v případě kraje jde o § 57 a násl. KZř a § 68 a násl. ZHMP u hlavního města Prahy. Členové rady jsou voleni z řad zastupitelů a jejími členy jsou vždy starosta, místostarosta a další zvolení členové. V obci, kde se rada nevolí, vykonává její působnost starosta (§ 99 odst. 2 OZř). Schůze rady jsou na rozdíl od zastupitelstva neveřejné a schází se kdykoliv je to nutné (§ 101 odst. 1 OZř, § 58 odst. 1 KZř, § 70 odst. 1 ZHMP).

¹⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 332.

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14, bod 14.

2 Trestní odpovědnost územně samosprávného celku a jeho představitelů

Po vymezení zákonného základu územní samosprávy je vhodné definovat pojetí a meze trestní odpovědnosti.

2.1. Obecná teorie

Trestní odpovědnost je v České republice postavena na zásadě individuální souběžné odpovědnosti fyzických a právnických osob za trestný čin.¹² Obecně platí zásada odpovědnosti za zavinění (*nullum crimen sine culpa*) - pachatel je trestně odpovědný, je-li jeho protiprávní jednání zaviněné.¹³

Trestní stíhání představitelů ÚSC není problémem až poslední doby. Ve středověku bylo možné odsoudit rychtáře¹⁴ jako představitele policejní moci v případech překročení jeho pravomoci.¹⁵ Trestného činu dokonání podvodu se dopustil městský úředník, který padělal mzdové listiny předkládané Ministerstvu sociální péče za účelem výplaty státního příspěvku na nouzové práce tím způsobem, že do nich zapisoval větší počet dělníků a více pracovních dnů, než odpovídalo skutečnosti, a to celé v úmyslu způsobit škodu na československém majetku.¹⁶

Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti ÚSC, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Ochrana zákona přichází v úvahu při jeho porušení – dopustí-li se představitel ÚSC v rámci své funkce činu porušujícího zákon, je nutné ze strany státu zasáhnout a napravit tak zákonný stav.¹⁷

Ústavní soud ve své praxi připustil, že trestní stíhání zastupitelů, radních nebo starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města není zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.¹⁸ V dalším rozhodnutí Ústavní soud doplnil, že pokud byl spáchán trestný čin, jehož skutková podstata byla beze zbytku naplněna ve všech znacích, nemůže stát rezignovat na svou roli při ochraně oprávněných zájmů skrze trestní odpovědnost s represivní funkcí, a to ani v případě, že protiprávní jednání bylo součástí tehdy všeobecně známé praxe zastupitelů.¹⁹

¹² ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto. In ŠÁMAL, Pavel (ed). *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014, s. 44.

¹³ JELÍNEK, Jiří. In JELÍNEK, Jiří (ed). *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 40-42.

¹⁴ K postavení rychtáře jakožto představitele ÚSC srov. MALÝ, Karel. *Trestní právo v Čechách v 15.-16. století*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1979, s. 73-74.

¹⁵ Tamtéž, s. 41.

¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 31.10.1935, sp.zn. Zm II 333/35.

¹⁷ Jedná se o monopol státu na trestní stíhání. Zdroj: ŠÁMAL, Pavel. In Šámal, Pavel (ed). *Trestní řád I. Komentář*. §1-156. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 26 (§ 2 TR).

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6.6.2007, sp.zn. II. ÚS 265/07, část III, bod 5-6.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.4.2017, sp. zn. IV. ÚS 1965/16, část IV, bod 12.

Z výše uvedeného plyne, že trestní odpovědnost představitelů ÚSC je již zavedenou praxí a je plně v souladu s ústavní i zákonnou právní úpravou. S účinností zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (TOPO) vyvstala myšlenka rozšíření trestní odpovědnosti na ÚSC jako právnickou osobu, jíž bude přičteno jednání jejich představitelů.²⁰ Podívejme se nyní na meze trestní odpovědnosti jak samotných veřejných funkcionářů, tak případně samotného ÚSC.

2.2. Meze trestní odpovědnosti ÚSC

V důvodové zprávě k TOPO vyčteme definici právnické osoby jako „*jakýkoliv subjekt, který je právnickou osobou podle příslušného vnitrostátního práva, s výjimkou států nebo jiných veřejnoprávních subjektů při výkonu veřejné moci a veřejných mezinárodních organizací.*“²¹ Trestní odpovědnost právnických osob je vymezena negativním výčtem subjektů podle § 6 TOPO. Podle § 6 odst. 1 písm. b) TOPO nejsou trestně odpovědnými subjekty „*územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci.*“ Pojem veřejné moci je definován v rozhodnutí Ústavního soudu takto: „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“²² Lze tedy dovodit, že ÚSC bude trestně odpovědný, spáchá-li TČ v postavení soukromého subjektu v rámci soukromoprávních vztahů.²³ K tomuto tématu se vyjadřoval např. J. Vidrna s P. Dolanským, kteří vymezují trestní odpovědnost ÚSC v oblasti prodeje, nákupu, pronájmu majetku, oblasti platby do veřejných rozpočtů, dotací a v neposlední řadě také v oblasti životního prostředí.²⁴ Nyní vyvstává otázka limitů této trestní odpovědnosti.

2.2.1. Zákonné limity de lege lata

K trestní odpovědnosti ÚSC je nutné splnit kumulativně tyto znaky: jde o čin protiprávní, tento čin je spáchán buď v zájmu daného ÚSC, anebo v rámci jeho činnosti, a to mimo výkon veřejné moci, je spáchán osobou uvedenou v § 8 odst. 1 písm. a)-d) TOPO, dále musí být tento trestný čin ÚSC přičitatelný dle § 8 odst. 2,3,4 TOPO, a ÚSC se nezproští odpovědnosti dle § 8 odst. 5 TOPO.²⁵

²⁰ Např. BOHUSLAV, Lukáš. In ŠÁMAL (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 475-476.

²¹ Vládní návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Sněmovní tisk č. 285/0, část č. 1/2 včetně důvodové zprávy [online]. psp. cz, [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=69428>>.

²² Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25.11.1993, sp.zn. II. ÚS 75/93, odst. 2.

²³ FENYK, Jaroslav, SMEJKAL, Ladislav, BÍLÁ, Irena. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018, s. 28 (§6 TOPO).

²⁴ VIDRNA, Jan, DOLANSKÝ, Pavel. *Trestní odpovědnost obchodních korporací a územních samosprávných celků*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 22.

²⁵ BOHUSLAV. In ŠÁMAL (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 482-483.

Úvodem je nutné definovat osoby podle § 8 odst. 1 a)-d) TOPO. Podle § 109 OZř platí, že starosta je oprávněn jednat za obec navenek, tedy se jedná o osobu podle § 8 odst. 1 písm. a) TOPO.²⁶ Zastupitelstvo a rada jsou oprávněni rozhodovat o záležitostech obce (srov. 1. kapitola této práce), tedy se jedná o osoby podle § 8 odst. 1 písm. b) TOPO vykonávající řídicí činnost. Podle § 8 odst. 1 písm. d) TOPO přichází v úvahu zaměstnanci ÚSC, např. účetní, tajemník.

Dále je nutné vyložit pojem spáchání protiprávního činu v zájmu, nebo v rámci činnosti ÚSC. Trestný čin spáchaný v zájmu PO lze definovat tak, že „půjde o jakékoliv jednání, které zlepšuje nebo alespoň zachovává právnícké osobě postavení v oblasti jejího působení, bez ohledu na to, zda jde o zájem hmotný nebo nehmotný (např. majetek a majetková práva, získání veřejné či soukromé zakázky...).“²⁷ V rámci činnosti je spáchán takový TČ, který „souvise s předmětem její činnosti nebo podnikáním, které je zpravidla vymezeno právním předpisem, smlouvou, ve stanovách, ale i v příslušném veřejném rejstříku.“²⁸

Komentářová literatura stanoví, že tyto pojmy je nutné vykládat spíše restriktivně.²⁹ Právnícké osobě nelze přičítat jednání fyzické osoby spáchané na úkor nebo proti jejímu zájmu.³⁰ Cílem tohoto pojmového znaku je limitace trestní odpovědnosti PO. Dopustí-li se některá z osob uvedených v § 8 odst. 1 písm. a)-d) TOPO excesu nepřičitatelného ÚSC, není ÚSC trestně odpovědný.³¹

Poslední podmínkou je otázka vyvinění PO.³² Podle § 8 odst. 5 TOPO se právnícká osoba trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ni bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami podle § 8 odst. 1 TOPO zabránila. Veškerým úsilím se zde míní „faktická existence a realizaci formálních kroků a interních opatření, s nimiž jsou konkrétní fyzické osoby seznámeny, a je na nich vynucováno jejich kontinuální plnění.“³³

Poněvadž jsem během zpracování této práce nenalezla žádný reálný příklad z praxe, pokusím se alespoň nastínit modelové situace vymezující trestní odpovědnost ÚSC jakožto právnícké osoby.

Modelový příklad č. 1: *Hejtman kraje jakožto člen organizované skupiny v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky „Rekonstrukce místního zámku“ předloží nepravdivé materiály týkající se žádosti o dotaci ze Strukturálního fondu EU radě kraje, v rámci které se projedná a schválí nejvýhodnější cenová nabídka dle*

²⁶ FENYK, SMEJKAL, BÍLÁ: *Zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob...*, s. 42 (§8 TOPO).

²⁷ Tamtéž, s. 38.

²⁸ ŠÁMAL, Pavel, DĚDIČ, Jan. In ŠÁMAL, Pavel (ed). *Trestní odpovědnost právníckých osob. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 195 (§8).

²⁹ Tamtéž, s. 194.

³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.9.2016, sp.zn. 8 Tdo 972/2016. Ačkoliv se toto rozhodnutí týká obchodní korporace, je podle mého aplikovatelné i na ÚSC - srov. ŠÁMAL, DĚDIČ. In ŠÁMAL. (ed): *Trestní odpovědnost právníckých osob...*, s. 194.

³¹ ŠÁMAL, DĚDIČ. In ŠÁMAL (ed): *Trestní odpovědnost právníckých osob...*, s. 193 (§8 TOPO).

³² K pojmu vyvinění srov. FENYK, SMEJKAL, BÍLÁ: *Zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob...*, s. 58 (§8 TOPO).

³³ Tamtéž, s. 61.

předložených materiálů. Následně se tyto dokumenty předají ke schválení v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Střední Čechy. Smlouva o dotaci z důvodu zadržetí hejtmána Policií ČR nebyla uzavřena, v odlišném případě by došlo k neoprávněnému vyčerpání a použití finančních prostředků z rozpočtu EU, a to ve výši 166 521 048,60 Kč.³⁴

Řešení: Tento modelový příklad vychází z mediálně známého případu MUDr. Davida Ratha a spol. v souvislosti se zadáním veřejné zakázky „*Rekonstrukce zámku Buštěhrad*“³⁵. Následující analýza bude vycházet ze skutkového stavu usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 17.10.2016, sp. zn. 6 To 106/2015³⁶ a rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013³⁷.

Již K. Hrádela se ve svém odborném článku zabýval teoretickou otázkou, zda by mohl být trestně odpovědný územně samosprávný celek.³⁸ Autor pouze teoreticky vymezuje podmínky trestní odpovědnosti ÚSC, přičemž uvádí, že TOPO lze plně aplikovat na trestní odpovědnost krajů, a budou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, je dokonce povinností státu zákon aplikovat.³⁹ Ačkoliv je z veřejně dostupných zdrojů známé, že státní zástupce Jiří Pražák podal dne 11.7.2018 další obžalobu na osm právnických osob v souvislosti s přijetím úplatků a zjednání výhod při zadávání veřejné zakázky v rámci této kauzy, o trestní odpovědnosti samotného Středočeského kraje není ani zmínka.⁴⁰ Vyvstává zde tedy otázka, zda by právě v tomto případě nepřicházela v úvahu trestní odpovědnost Středočeského kraje. S ohledem na zatím neukončené trestní řízení⁴¹ se při své úvaze omezím pouze na právní analýzu dané problematiky za plného respektování zásady presumpce nevinny. V našem případě se zaměřím konkrétně na jednání MUDr. D. Ratha, jenž byl v té době hejtmánem Středočeského kraje.

Jak jsme si dokázali výše, trestní odpovědnost ÚSC je za splnění zákonných podmínek přípustná. Podle obžaloby byla dne 28.2.2012 vyhodnocena radou kraje na základě nepravdivých údajů nejvýhodnější cenová nabídka a nejpozději dne 28.3.2012 byla předložena zadavatelem

³⁴ Skutkový stav na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013.

³⁵ Jedná se o jeden z pěti skutků, které se mu kladou dle obžaloby za vinu.

³⁶ Toto rozhodnutí není dostupné v žádné veřejnosti přístupné elektronické databázi, posloužil mi tedy internetový zdroj: Vrchní soud v Praze. *Usnesení ze dne 17.10.2016, sp. zn. 6 To 106/2015* [online]. ceska-justice.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2016/12/Rath_VS_171016.pdf>.

³⁷ Toto rozhodnutí je dostupné v nové databázi Ministerstva spravedlnosti. Zdroj: Krajský soud v Praze. *Rozsudek ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013* [online]. justice.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <<https://www.justice.cz/documents/17929/1630098/Si+186-2018+p%C5%99%C3%ADloha.pdf/ff8e2a3f-73bc-4913-a045-f3b8b71aea91>>.

³⁸ HRÁDELA, Karol. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a kauza MUDr. Ratha. In *Sborník Dny práva 2012. Část VII. Trestněprávní a procesní alternativy v trestním právu individuálním a kolektivním*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 1435.

³⁹ Tamtéž, s. 1442.

⁴⁰ ČTK. *Druhá část Rathovy kauzy jde k soudu, týká se údajného ovlivňování zakázek* [online]. iDnes.cz. 12. července 2018 [cit. 17. února 2019]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/david-rath-obzaloba-krajsky-soud-verejne-zakazky-manipulace-uplatky.A180712_092459_domaci_fer>.

⁴¹ Ke dni 10.3.2019 se vede řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013 u Vrchního soudu v Praze, sp.zn. 6 To 64/2018. Zdroj: Databáze Ministerstva spravedlnosti infoSoud.

(Středočeským krajem) ke schválení v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Střední Čechy. Podle § 2 odst. 1 TZ platí, že trestnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl spáchán. TOPO nabyl účinnosti dne 1.1.2012, tedy z hlediska časové působnosti je aplikovatelný. V tomto případě Středočeský kraj vystupuje jako příjemce dotace z rozpočtu EU, tedy se nejedná o výkon veřejné moci.⁴² Co se týče věcné působnosti, tak musíme zohlednit právní úpravu TOPO k 28.2.2012, kdy výčet trestných činů páchaných PO uvedených v § 7 TOPO, byl taxativní.⁴³ Toto jednání lze kvalifikovat podle mého názoru dle § 260 odst. 1, odst. 4 písm. a), odst. 5 ve stádiu pokusu dle § 21 TZ, přičemž tento TČ je uveden v taxativním výčtu § 7 TOPO v původním znění.⁴⁴ Lze tedy konstatovat, že TOPO je zde aplikovatelný.

Dále musíme zohlednit aspekt přičitatelnosti. Hejtman je osobou, jejíž jednání se kraji přičítá podle § 8 odst. 1 písm. a) TOPO a zároveň je jeho jednání kraji přičitatelné dle § 8 odst. 2 písm. a) TOPO. Hejtman by musel naplnit objektivní stránku TČ, tedy jednat v zájmu nebo v rámci činnosti PO. Jednání hejtmána nezpůsobuje kraji žádnou újmu, ba naopak by se kraj obohatil o výše uvedenou částku z rozpočtu EU. V zájmu PO lze vykládat tak, že prospěch PO musí vyplývat ze spáchaného TČ jejími představiteli, přičemž takto získané benefity musí mít takovou povahu, aby jejich benefit podmiňoval benefit samotné právnické osoby.⁴⁵ V tomto případě v důsledku jednání hejtmána mělo dojít k tomu, že by obviněný ÚSC získal neoprávněně dotaci, kterou by jinak nezískal, tedy jde o jednání v zájmu Středočeského kraje.

Nyní je nutné zkoumat existenci okolností zproštění trestní odpovědnosti kraje podle § 8 odst. 5 TOPO. Ačkoliv byl tento institut vložen do TOPO s účinností od 1.12.2016, v souladu s § 2 odst. 1 TR se použije hmotněprávní předpis, který je pro pachatele příznivější, tedy toto ustanovení je aplikovatelné i v tomto případě.⁴⁶ Kontrolní mechanismy sjednávání veřejné zakázky popsal např. svědek V., který působil na krajském úřadu jako oprávněná osoba kontrolující veškeré rozvojové a evropské programy. Z jeho výpovědi vyplynula skutečnost dostatečné kontroly sjednávající veřejné zakázky, nicméně toto tvrzení bylo vyvráceno odposlechy.⁴⁷ Kontroly Regionálního operačního programu NUTS II Střední Čechy spočívaly pouze v kontrole formálních náležitostí předložených materiálů a pozdějších aktivit zadavatele, nebylo možné jimi zjistit skutečnost zvýhodnění či manipulace veřejné zakázky ve prospěch některého soutěžitele.⁴⁸

⁴² VIDRNA, DOLANSKÝ: *Trestní odpovědnost obchodních korporací...*, s. 22.

⁴³ § 7 TOPO ve znění do novely č. 183/2016 Sb s účinností od 1.12.2016 uvádí taxativní výčet trestných činů. Zdroj: JELÍNEK, Jiří. In JELÍNEK, Jiří (ed). *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 64.

⁴⁴ Srov. § 7 TOPO ve znění účinném do 30.11.2016.

⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2017, sp.zn. 4 Tdo 1681/2016.

⁴⁶ Obdobně FENYK, SMEJKAL, BÍLÁ: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob...*, s. 63.

⁴⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013, bod 90.

⁴⁸ Tamtéž, bod 180-185.

Shledávám tedy zásadní pochybení v nedostatečném kontrolním mechanismu a neexistenci skutkové okolnosti vynaložení veškerého úsilí na zabránění spáchání trestného činu.

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že trestní odpovědnost Středočeského kraje jakožto právnické osoby je v tomto případě možná.

Modelový příklad č. 2: *Členové rady obce B. se usnesli na uzavření nájemní smlouvy⁴⁹ s cizím investorem ohledně pronájmu obecního pozemku na výstavbu fotovoltaické elektrárny na dobu určitou 5 let za částku 500.000 Kč ročně, ačkoliv všichni členové rady obce B. věděli, že se nově schválil územní plán, ve kterém je tento pozemek definován ve II. třídě ochrany, přičemž vyjmutí z půdního fondu se umožňuje pouze v případě převažujícím veřejnému zájmu nad zájmem ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Obec tímto získala do svého rozpočtu 500.000 Kč.*

Řešení: V tomto případě je na první pohled zřejmé, že postavit fotovoltaickou elektrárnu na pronajmutém pozemku je téměř nemožné z důvodu zákonné ochrany zemědělského půdního fondu. Členové rady jednali v zájmu obce B., tímto svým rozhodnutím nezpůsobili obci B. žádnou škodu, dokonce jí získali prospěch, nicméně na základě podvodného jednání členů rady, jejichž jednání je obci B. přičitatelné (viz výše). Tento případ míří na trestní odpovědnost právnické osoby spáchané v jejím zájmu a obec B. by tedy spolu s členy rady hlasujícími pro tento pronájem byla trestně odpovědná dle § 209 TZ.⁵⁰

Modelový příklad č. 3: *Obec C. vlastní bytový dům, o který se téměř nestará. Jednou v zimě spadne na maminku s dítětem led ze střechy a oba skončí v nemocnici s vážným zraněním vyžadující lékařské ošetřování po dobu šesti týdnů.*

Řešení: Toto je klasický příklad trestného jednání v rámci činnosti právnické osoby. Obec C. je podle § 38 OZř povinna řádně hospodařit se svým majetkem, kam lze zařadit i péči o svůj majetek – tedy se jedná o důležitou činnost danou zákonem.⁵¹ Představiteli obce C, jejichž jednání je obci C. přičitatelné, jsou zastupitelé, kteří nezajistili bezpečnost svého majetku. Není zde ani existence zproštění se odpovědnosti, poněvadž není známo, že by zastupitelé učinili nějaká opatření, aby danému jednání předešli. V tomto případě by přicházela v úvahu trestní odpovědnost obce C. podle § 148 odst. 1 TZ.

⁴⁹ O pronájmu obecní nemovitosti rozhoduje rada obce, srov. PRŮCHA, Petr. In KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2016, s. 241 (§ 102 OZř).

⁵⁰ Jednalo by se o tzv. společné řízení dle § 31 TOPO.

⁵¹ K pojmu důležitá povinnost srov. FREMR, Robert. In DRAŠTÍK, Antonín (ed). *Trestní zákoník. Komentář. I. díl (§1-232)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 869 (§143 TZ).

V rámci této problematiky nemohu opomenout otázku souběžné trestní odpovědnosti ÚSC a jejího představitele (§ 9 odst. 3 TOPO) naznačenou již výše.

Modelový příklad č. 4: *Starosta obce D. vyláká peněžní prostředky na základě úvěrové smlouvy od banky na projekt opravy vodní nádrže, ačkoliv si je vědom nepříznivé ekonomické situace obce a nedostatku zdrojů ke splácení.*

Řešení: V tomto případě přichází v úvahu trestní odpovědnost starosty podle § 211 odst. 1 TZ. Obec D. bude v pozici beneficienta, přičemž poškozenou bude daná banka, tedy trestně odpovědnou lze shledat i obec D. V tomto případě lze aplikovat § 31 TOPO, který umožňuje vést společné řízení proti obci D. a zároveň jejímu představiteli, konkrétně starostovi.

S trestní odpovědností ÚSC souvisí i otázka účinné lítosti, přičemž její podmínky nalezneme v ustanovení § 11 TOPO. Rozdíl od účinné lítosti fyzické osoby je ten, že účinná lítost právnické osoby se aplikuje na všechny TČ kromě zákonem vyjmenovaných, nicméně účinná lítost fyzické osoby se váže na taxativní výčet TČ v § 33 TZ. V praxi zánik trestní odpovědnosti PO nemusí nutně znamenat zánik trestní odpovědnosti fyzické osoby, jejíž jednání je PO přičitatelné.⁵² V oblasti územní samosprávy bude přicházet aplikace účinné lítosti zejména u TČ podle § 220, § 221 TZ a TČ v oblasti životního prostředí.

Modelový příklad č. 5: *Obec E. provozuje čistítku odpadních vod (ČOV), která ústí přímo do místní říčky Horké. Obec E. se o ni nicméně od doby její výstavby nikterak nestará. Uvědomělá členka zastupitelstva paní K. opakovaně starostu obce E. upozorňovala na nutnost kontroly stavu již zestárlé ČOV. Starosta však její námitky ignoroval, ačkoliv o stavu ČOV měl podrobné informace a se stavem byl srozuměn. Jednoho dne se však paní K. procházela se svým psem kolem této ČOV, když ucítila strašlivý zápach a zvláštní šplouchání. Z obavy, že by mohlo dojít k nevratnému znečištění říčky Horké a možnému úhynu ryb, pro které je tato říčka proslulá, oznámí tuto skutečnost Policii ČR, která následně osloví Českou inspekci životního prostředí (ČIŽ). ČIŽ zjistí narušení konstrukce ČOV a nebyť oznámení paní K., došlo by k obrožení životního prostředí, a to ve velkém rozsahu⁵³, nicméně na základě realizace ochranných opatření ze strany obce E. pod vedením paní K. ke žádné škodě nedošlo.*

Řešení: Obec je podle § 38 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, při vypouštění odpadní vody do vody povrchové, povinna zajišťovat její zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejímu vypouštění. Kanalizace musí být vždy provedena tak, aby negativně neovlivňovala životní prostředí (§ 12 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích).

⁵² FENYK, SMEJKAL, BÍLÁ: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob...*, s. 86-87 (§8 TOPO).

⁵³ Velký rozsah není zákonem definován, lze na něj usuzovat zejména z množství látky. Srov. PÚRY, František. In ŠÁMAL, Pavel (ed). *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2945 (§293 TZ).

Obec E. jakožto provozovatel ČOV bude odpovídat za TČ podle § 293 TZ spolu se starostou, jehož jednání jí je přičitatelné. V rámci účinné lítosti je třeba si uvědomit, že zánik trestní odpovědnosti PO nemá vliv na existenci zániku trestní odpovědnosti FO a naopak.⁵⁴ Podmínkou účinné lítosti podle § 11 TOPO je, že PO dobrovolně upustí od jednání a alternativně naplní jednu z podmínek a)-b) stanovené v prvním odstavci. Účinné lítosti nebrání, pokud podmínky účinné lítosti naplnila i jiná osoba, než jejíž jednání bylo obci přičitatelné.⁵⁵

V tomto případě paní K. jakožto členka zastupitelstva, jejíž jednání je obci E. přičitatelné dle § 8 odst. 1 písm. b) TOPO učinila oznámení Policii ČR, přičemž škodlivému následku v podobě úhynu velkého množství ryb a velkého znečištění vodního zdroje zabránila zavedením ochranných opatření, tedy jejím jednáním trestní odpovědnost obce E. zanikla. Zánik účinné lítosti se však nebude vztahovat na starostu obce E, který bude stále trestně odpovědný.

2.2.2. Závěr

Jak je dokázáno výše, k trestní odpovědnosti postačí splnění následujících podmínek: 1) ÚSC jedná v soukromoprávním vztahu, nikoliv prostřednictvím výkonu veřejné moci, 2) spáchání trestněprávního jednání členem rady ÚSC, zastupitelstva ÚSC nebo zaměstnancem ÚSC, 3) nejedná se o TČ podle § 7 TOPO, 4) jednání je spácháno v rámci činnosti nebo v zájmu ÚSC, 5) neexistence okolnosti zprošťující odpovědnost.

Lze tedy shrnout, že trestní odpovědnost ÚSC je na základě platné právní úpravy možná, nicméně limitovaná. J. Vidrna považuje trestní odpovědnost ÚSC za tzv. „výstřel do vlastního kolena.“⁵⁶ Autor uvádí, že uložením trestu ÚSC propadnutí majetku, nebo zákazu příjmu dotací by byli poškozeni hlavně samotní obyvatelé a smysl a účel trestněprávní sankce by zde vymizel, ba způsobil škodu.⁵⁷ Podíváme-li se však na trestní odpovědnost ÚSC zevrubněji, zjistíme, že zde existují mnohé kontrolní mechanismy, které se snaží tento typ trestní odpovědnosti limitovat. Za vnější kontrolu považují kontrolu ze strany občanů, kteří mají pravomoc volit své zástupce v demokratických volbách, vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva a k návrhu rozpočtu, nahlížet do rozpočtu obce, usnesení zastupitelstva, být členem kontrolního nebo finančního výboru aj. (§ 16 OZř, § 12 KZř, § 7-8 ZHMP). Za vnitřní kontrolu považují existenci institutu účinné lítosti, která umožňuje jednou provždy zánik trestní odpovědnosti, a jež s ohledem na strukturu fungování ÚSC představuje vhodný prostředek limitace trestní odpovědnosti. Nad rámec lze uvést, že o principu kolektivní viny spekulují odborníci i u právnických osob soukromého

⁵⁴ ŠÁMAL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář...*, s. 304 (§11 TOPO).

⁵⁵ ŠÁMAL, DĚDIČ. In ŠÁMAL, Pavel (ed): *Trestní odpovědnost právnických osob...*, s. 310 (§11 TOPO).

⁵⁶ VIDRNA, Jan. *Proč nejsou stihány územně samosprávné celky* [online]. epravo.cz, 9. listopadu 2016 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/proc-nejsou-stihany-uzemni-samospravne-celky-103603.html>>.

⁵⁷ VIDRNA, DOĽANSKÝ: *Trestní odpovědnost obchodních korporací...*, s. 24.

práva.⁵⁸ Dále lze uvést odlišná kritéria pro ukládání trestů PO (§ 14 TOPO), kdy soud při stanovení druhu trestu a výměry přihledne, zda PO vykonává činnost ve veřejném zájmu⁵⁹, má strategický nebo obtížně nahraditelný význam pro národní hospodářství, a k důsledkům, které může mít jejich uložení na třetí osoby. Tato kritéria umožní spravedlivé uložení trestní sankce.

V neposlední řadě přichází v úvahu i otázka tzv. nepřičitatelnosti, tedy zproštění trestní odpovědnosti, pokud se prokáže, že PO vynaložila veškeré úsilí, které na ni bylo možné spravedlivě požadovat, aby spáchání TČ oprávněnými osobami zabránila (§ 8 odst. 5 TOPO). Běžná praxe obchodních korporací je využívání tzv. compliance programů. Domnívám se, že tento nástroj lze aplikovat i na ÚSC. Česká odborná veřejnost se zatím k tomu vyjadřuje obezřetně⁶⁰, nicméně velmi si s touto myšlenkou pohrává Rakousko, které tyto programy zavádí po vzoru compliance programů obchodních korporací.⁶¹ Podle mého názoru se jedná o další prostředek zamezení trestní odpovědnosti samotného ÚSC, který by bylo vhodné v praxi aplikovat.

Domnívám se tedy, že trestní odpovědnost ÚSC stojí nezávisle vedle individuální trestní odpovědnosti FO⁶², přičemž společně směřují k účinnému a vyváženému postihu všech trestných činů a nepůsobí ve svém důsledku nikterak represivně.

2.3. Meze trestní odpovědnosti veřejného funkcionáře ÚSC

Spácháním TČ vzniká trestněprávní vztah mezi pachatelem a státem.⁶³ Pro obecného pachatele TČ jakožto fyzickou osobu lze nalézt v trestních předpisech mnoho limitů trestní odpovědnosti - např. zánik trestnosti (účinná lítost, promlčení), existence okolností vylučujících protiprávnost, jednotlivé skutkové podstaty TČ, zásada subsidiarity trestní represe, nepřípustnost trestního stíhání či zastavení trestního stíhání. Je nutné si položit otázku, zda existují nějaké limity trestní odpovědnosti i pro představitele ÚSC a zda by případně bylo vhodné je zavést *de lege ferenda*.

2.3.1. Trestněprávní limity *de lege lata* a *de lege ferenda*

V českém trestním právu nejsou představitelé ÚSC limitováni v trestní odpovědnosti jinak než obecný pachatel TČ. Nejvýznamnější oblastí limitů jsou jednotlivé skutkové podstaty TČ, o

⁵⁸ JELÍNEK. In JELÍNEK (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 366.

⁵⁹ Jedná se o výkon činností v rámci kritické infrastruktury, např. veřejná správa. Srov. FENYK, SMEJKAL, BÍLÁ: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob...*, s. 100-101 (§14 TOPO).

⁶⁰ HURYCHOVÁ, Klára, SÝKORA, Michal. *Compliance programy a jejich význam v České republice* [online]. bulletin-advokacie.cz, 2. února 2016 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/compliance-programy-a-jejich-vyznam-v-ceske-republice?browser=full>>.

⁶¹ WEBER, Karl. Die Haftung des Bürgermeisters: Öffentlichrechtliche Aspekte. In LEITL-STAUDINGER, Barbara (ed). *Die Haftung von Bürgermeistern und Gemeindeorganen*. Wien: Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010, s. 75.

⁶² Podobně srov. JELÍNEK, Jiří. Ještě k rosahu kriminalizace jednání právnických osob. *Bulletin advokacie*. 2017, roč. 24, č. 4, s. 21.

⁶³ JELÍNEK. In JELÍNEK. (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 23.

kterých budu pojednávat v samostatné kapitole této práce. Otázkou je, zda by nebylo vhodné doplnit nějaké další limity de lege ferenda.

Výjimky z trestní odpovědnosti lze učinit jen výjimečně na základě zákona, jinak by se jednalo o porušení zásady rovnosti před zákonem.⁶⁴ V úvahu přichází zavedení tzv. politické imunity.

Kořeny tohoto institutu sahají do 16. století, kdy ve středověké Anglii převládaly velké boje mezi panovníkem a Parlamentem.⁶⁵ Panovník si nárokoval vládu za Parlament, nicméně po roce 1688 si členové Parlamentu vydobili svá privilegia, mezi které patřilo zejména právo svobody slova ve sněmovně a svobody hlasování.⁶⁶ Smyslem imunity není ochrana konkrétního člena orgánu, ale zajištění ochrany orgánu samotného před možnými účelovými a mocensky motivovanými zásahy do výkonu jeho pravomocí, tedy nebránit ve výkonu mandátu.⁶⁷ Zavedení imunity pro představitele ÚSC by nesledovalo zajištění nezávislosti orgánu, nicméně by se jednalo pouze o neoprávněný „*útěk před trestním stíháním*“. Domnívám se tedy, že zavedení politické imunity pro představitele ÚSC by bylo zcela v rozporu s podstatou tohoto ochranného nástroje. Ostatně obdobný názor nalezneme i v rámci odborné veřejnosti.⁶⁸

Podle mého názoru je správné, že až na výjimky představitelé ÚSC nemají jiné limity odpovědnosti než obecní pachatelé. Uvědomme si, že jsou úředními osobami a mají ve svých rukách velké pravomoci, poněvadž rozhodují o věcech veřejného zájmu. Stávající zákonné limity jsou dostačující a plně zohledňují míru trestní represe. Naopak je žádoucí, aby jejich trestní odpovědnost byla rozšířena.

2.3.2. Instituty rozšiřující trestní odpovědnost představitelů ÚSC

Prvním institutem je postavení představitele ÚSC jako úřední osoby. Pojem úřední osoby je definován v § 127 TZ a § 334 odst. 2 TZ⁶⁹ a lze za ni považovat pouze fyzickou osobu.⁷⁰ V rámci územní samosprávy lze za úřední osobu podle § 127 odst. 1 písm. d) TZ považovat člena zastupitelstva, rady a členy jiných orgánů plnící podobné funkce na úrovni obce a kraje.⁷¹ Ačkoliv zastupitel nebo radní byl za úřední osobu podle § 127 TZ považován odjakživa⁷², osoba starosty

⁶⁴ BAROŠ, Jiří. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠÍMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2012, s. 68 (čl. 1 LZPS).

⁶⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Ústavní právo a státověda 1. díl. Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: LINDE Praha a.s., 1998, s. 235.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ MLSNA, Petr. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 279 (čl. 27).

⁶⁸ Např. VICHEREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č.1, s.123. nebo ZARIVNÍJ, Petr. Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, roč. 24, č. 4, s. 663.

⁶⁹ Toto ustanovení doplňuje právní úpravu k § 127 TZ.

⁷⁰ FRYŠTÁK, Marek a kol. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2017, s. 2.

⁷¹ ŠÁMAL. In ŠÁMAL. (ed): *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář...*, s. 1358 (§127 TZ).

⁷² Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 7.5.1923, sp.zn. Kr I 318/22.

byla dlouhou dobu sporná. Nakonec soudy dovodily, že starostu lze považovat za člena zastupitelstva ve smyslu § 103 odst. 2 OZř a tedy úřední osobu dle § 127 odst. 1 písm. d) TZ.⁷³

M. Fryšták uvádí, že k vyvození všech důsledků institutu úřední osoby je nutné kumulativní splnění těchto čtyř podmínek - za prvé musí být daná osoba za úřední osobu prohlášena, za druhé tato osoba je povinna plnit úkoly státu nebo společnosti, za třetí při plnění těchto úkolů používá pravomoci, která jí byla v rámci odpovědnosti za jejich splnění svěřena a za čtvrté musí být trestná činnost spáchána v souvislosti s pravomocí a odpovědností takové osoby.⁷⁴ Z výše uvedeného vyplývá, že OČTŘ by měly vždy konkrétně posuzovat, zda obviněný představitel byl v postavení úřední osoby. Soudní praxe dovodila, že starosta obce, který se jako účastník stavebního řízení dopustil protiprávního jednání při zastupování obce, nevystupuje jako úřední osoba, poněvadž v tomto řízení neměl rozhodovací kompetence.⁷⁵

Institut úřední osoby slouží jednak k ochraně této osoby a na druhé straně přináší i prvek zvýšené trestní odpovědnosti.⁷⁶ Úřední osoba je chráněna před násilným jednáním jí adresované (hlava X., díl 1 TZ). Zároveň se však úřední osoba ocitá ve vyšším společenském postavení v důsledku svých pravomocí a jsou na ni kladeny vyšší nároky (např. odborné), které souvisí se zvýšenou mírou trestní odpovědnosti.⁷⁷ V případě veřejných funkcionářů ÚSC se jedná o pravomoc samostatně spravovat ÚSC (§ 5 OZř, § 2 KZř, § 2 ZHMP). Úřední osoby vystupují v rámci trestní odpovědnosti jako speciální subjekty, přičemž mohou spáchat jim určené konkrétní TČ (§ 329 a § 330 TZ).⁷⁸ Dále se postavení úřední osoby objevuje v rámci okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby (§ 256 odst. 4, § 257 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. b) nebo § 331 odst. 3 písm. b) a odst. 4 písm. b) TZ), tedy její jednání je přísněji postihováno.⁷⁹

Druhým rozšiřujícím institutem jsou zvýšené požadavky na omluvitelnost negativního právního omylu, který značí neexistenci zavinění.⁸⁰

Nejvyšší soud rozhodl, že je povinností představitele ÚSC znát alespoň obecní/krajské zřízení a související podzákoné předpisy.⁸¹ Z toho plyne, že představitel ÚSC jedná zaviněně, poruší-li nějakou povinnost vyplývající mu z těchto předpisů. U pachatele, který měl z důvodu své funkce povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou a neučinil tak, pouze spoléhal na pravdivost stanoviska učiněné způsobitou osobou, nemusí být vyloučen závěr, že jeho omyl je

⁷³ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.2.2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014.

⁷⁴ FRYŠTÁK a kol.: *Postavení úřední osoby...*, s. 21.

⁷⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.5.2012, sp.zn. 8 Tdo 1131/2011.

⁷⁶ FRYŠTÁK a kol.: *Postavení úřední osoby...*, s. 2.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ VOKOUN, Rudolf. In ŠÁMAL (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 860.

⁷⁹ HERCZEG, Jiří. In ŠÁMAL (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 199-200.

⁸⁰ Tamtéž, 204-206.

⁸¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.2.2012, sp.zn. 11 Tdo 454/2011.

neomluvitelný. V úvahu přichází vyloučení pouze úmyslného jednání.⁸² V rámci dokazování zavinění se tedy vždy bude muset prokázat, zda bylo možné se omylu vyvarovat.⁸³ Pokud by si ovšem tato veřejně vystupující osoba nesprávně vyložila nejasné znění právního předpisu, poté by měly OČTŘ posuzovat přiměřenost důvodů, které vedly obviněnou úřední osobu k výkladu.⁸⁴ K tomu více ve 4. kapitole této práce.

⁸² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.1.2011, sp.zn. 5 Tdo 848/2010.

⁸³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9.12.2014, sp.zn. 6 Tdo 1277/2014.

⁸⁴ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.6.2012, sp.zn. 4 Tdo 357/2012.

3 Vybrané trestné činy v územní samosprávě

Tato kapitola bude věnovaná jednotlivým TČ páchaných představiteli ÚSC. U TČ podle § 220, § 221 a § 329 TZ se zaměřím na důležité aspekty prokazování subjektivní stránky TČ.

3.1. Podvod (§ 209 TZ)

Trestný čin podvodu vyžaduje, aby pachatel *jinou osobu uvedl v omyl, využil jejího omylu* nebo *zamlčel podstatné skutečnosti*, přičemž tato jiná osoba následně *provede majetkovou dispozici*, a tím vznikne *škoda nikoliv nepatrná* na cizím majetku, a dojde k *obohacení* pachatele nebo jiné osoby (§ 209 TZ).

3.1.1. Uvedení v omyl nebo využití něčího omylu

Pachatel uvede jiného v omyl „*předstírá-li okolnosti, které nejsou v souladu se skutečným stavem věci, případně využije takové situace.*“⁸⁵ Pro trestní odpovědnost se vyžaduje prokázat, zda a která konkrétní osoba jednající za poškozenou obec mohla být uvedena v omyl.⁸⁶

Trestného činu podvodu v souběhu s TČ podle § 329 TZ se údajně dopustil starosta města, tajemník a správce majetku města tím, že podle obžaloby měli nakoupit z obecních peněz 2 kusy pneumatik a 2 kusy disků v hodnotě 14.380 Kč pro obecní traktorový vlek. Posléze si ovšem tyto pneumatiky ponechal starosta obce a používal je na vozidle zn. Mercedes Vito 110 CDI – L registrovaném na jméno své manželky.⁸⁷

Problematické zde bylo prokázat osobu uvedenou v omyl. Obžalovaní namítali, že vystupovali jako představitelé obce, tedy její zástupci, a tudíž nemohli uvést v omyl sami sebe. Nejvyšší soud uvedl, že „*Na druhé straně i v takovém případě, jak to bylo již shora uvedeno, není vždy vyloučeno posouzení podvodného jednání ve vztahu k poškozené osobě, za kterou oprávněně jednají, jako trestného činu podvodu podle § 250 tr. zák.*“⁸⁸ *Jestliže totiž takové své oprávnění jednat za poškozeného (zpravidla ve spojení s dalšími osobami) překročí a uvedou v omyl jinou osobu oprávněnou činit v určitém rozsahu úkony (např. zaměstnance takového subjektu), které jsou nezbytné z hlediska majetkové dispozice, o povaze a okolnostech takových úkonů, v důsledku čehož dojde k vylákání plnění od poškozeného, kterému pak v tomto rozsahu vznikne škoda, není vyloučena jejich trestní odpovědnost za tento trestný čin.*“⁸⁹ Nakonec bylo rozhodnuto, že pachatelé uvedli v omyl zaměstnankyni úřadu – účetní, která proplatila fakturu za dané pneumatiky. Domnívám se, že soudy zcela správně shledaly podvodné jednání těchto pachatelů, poněvadž představitelé ÚSC překročili své oprávnění a uvedli v omyl jinou osobu uvnitř takového úřadu, přičemž tímto došlo k vylákání peněžních prostředků od obce jakožto poškozené a které tímto vznikla škoda. Tento

⁸⁵ ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel (ed). *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2053 (§ 209 TZ).

⁸⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.8.2016, sp.zn. 4 Tdo 873/2016.

⁸⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2008, sp.zn. 5 Tdo 1395/2007.

⁸⁸ Dnes toto ustanovení odpovídá § 209 TZ.

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2008, sp.zn. 5 Tdo 1395/2007.

argument potvrzuje přiměřená aplikace právní úpravy statutárních orgánů právnické osoby soukromého práva. Komentářová literatura stanoví, že uvést v omyl právnickou osobu může jak osoba zvenčí, tak ale i její člen, který je oprávněn za právnickou osobu jednat, jenž překročí své oprávnění a uvede v omyl např. nadřízené nebo spolupracovníky.⁹⁰

Podmínku uvedení v omyl naplňuje i takové jednání pachatele, který účelově a vědomě zkreslil obsah zápisů z jednání zastupitelstva, čímž uvedl ostatní zastupitele v omyl a oni hlasovali tak, že byla obci způsobena škoda.⁹¹ Nejvyšší soud shledal společné úmyslné jednání starosty a jednoho ze zastupitelů, když ostatní zastupitele neinformovali, resp. zatajili v rámci jednání o koupi určité nemovitosti informaci o tom, že došlo ke snížení počtu kupovaných nemovitostí, jež byly předmětem koupě na základě dřívějšího usnesení zastupitelstva. Na dalších třech jednáních zastupitelstva pak obžalovaní ze zápisu účelově a vědomě vypustili pozemek, a to bez vědomí ostatních zastupitelů. Tímto starosta a zastupitel uvedli ostatní zastupitele v omyl a umožnili tak nákup uvolněného pozemku společnosti, jejíž jednatelkou byla dcera zastupitele, která posléze tuto nemovitost převedla na svého otce – zastupitele. Tito pachatelé pak obci způsobili škodu nekoupením této nemovitosti.⁹²

Výše uvedené rozhodnutí je přelomové v souvislosti se zpracováváním zápisů z jednání zastupitelstva obce. Za prvé Nejvyšší soud vytkl starostovi, že měl předchozí usnesení zastupitelstva zrušit a nahradit ho novým usnesením.⁹³ Tedy starosta uvedl ostatní zastupitele v omyl, když nejprve nezrušil dřívější usnesení zastupitelstva. Takovýto požadavek neodpovídá zásadám rozhodování zastupitelstva podle OZř a představuje průlom pojetí usnesení zastupitelstva jako projevu vůle kolektivního orgánu obce. Starosta obce nemá pravomoc zrušit usnesení zastupitelstva, pouze Ministerstvo vnitra může rozhodnout o pozastavení účinnosti tohoto usnesení (§ 124 odst. 5 OZř). Usnesení zastupitelstva není rozhodnutí chápáné ve smyslu správního řádu, nicméně jen rozhodnutí prokazující závaznou vůli zastupitelstva, kterou navenek reprezentuje starosta obce.⁹⁴ Proto nelze spatřovat jednání spočívající v uvedení v omyl jen v nezrušení usnesení zastupitelstva.

Za druhé toto rozhodnutí stanoví, že ačkoliv všichni zastupitelé zápis z jednání podepsali jakožto ověřovatelé, tak i přesto soud vzal za své, že tito byli uvedeni v omyl, že nevěděli o nekoupení předmětného pozemku, a to i navzdory tomu, že se v rámci dokazování v hlavním líčení prokázalo, že nevěnovali rozhodování zastupitelstva obce přílišnou nebo dokonce žádnou

⁹⁰ ŽDÁRSKÝ, Zbyněk. In DRAŠTÍK, Antonín (ed). *Trestní zákoník: komentář. I. díl* (§ 1- § 232). 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2015, s. 1198-1199 (§ 209 TZ).

⁹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2017, sp.zn. 4 Tdo 724/2017.

⁹² Tamtéž.

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ PRŮCHA, Petr. In KOPECKÝ, Martin (ed). *Zákon o obcích. Komentář. 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 208 (§ 87).

pozornost.⁹⁵ V tomto případě je velice problematické zjišťovat subjektivní stránku pachatelů. O průběhu zasedání se pořizuje zápis, který podepisují ověřovatelé, čímž se zaručují za správnost zápisu.⁹⁶ Ověřovateli byli všichni členové zastupitelstva. Členové zastupitelstva mohou podávat proti zápisu námitky (§ 95 odst. 2 OZř). Nic takového se v tomto případě nestalo. Domnívám se, že nelze pouhou výpovědí samotných svědků-zastupitelů vyvodit existenci subjektivní stránky pachatelů. Dále je tímto nově kladen větší důraz na preciznější zpracování zápisů z jednání zastupitelstva nad rámec ustanovení § 95 OZř.

V souvislosti s tímto rozhodnutím by stálo v úvahu zavedení institutu povinného uvádění jména a příjmení hlasujícího včetně způsobu, jakým hlasoval (pro-proti-zdržel se hlasování). Nyní platí, že jmenovité zaznamenání hlasování není povinné (§ 95 odst. 1 OZř, § 43 KZř, § 65 ZHMP), nicméně by to mohlo pomoci při dokazování skutkové podstaty TČ.

3.1.2. Zamlčení podstatné skutečnosti

Pachatel zamlčí podstatné skutečnosti, „*pokud neuvede při svém podvodném jednání jakékoliv skutečnosti, které jsou rozhodující nebo zásadní pro rozhodnutí poškozeného.*“⁹⁷

Důležité je ono zamlčení podstatných skutečností pachatelem. Jestliže oklamáný disponuje určitou sumou vědomostí o skutečnosti, o níž je klamán, pak zde není možné shledat jednání pachatele v podobě vyvolání nebo využití omylu.⁹⁸ Je nežádoucí si toto plést se situací, kdy zde je možnost podvedené osoby zjistit si skutečný stav věci, přičemž tato osoba je ovlivněna působením pachatele ve formě podání nepravdivých informací nebo zamlčení podstatných informací, takže si v důsledku pachatelova jednání nic neověřila, nebo neučinila tak včas.⁹⁹ Poté se pachatel dopustí podvodného jednání a může být trestně odpovědný.¹⁰⁰ K existenci znaku uvedení v omyl postačí uvedení jen jediné nepravdivé informace.¹⁰¹

3.2. Dotační podvod (§ 212 TZ)

Trestný čin podle § 212 TZ obsahuje dvě základní skutkové podstaty. První spočívá v *žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci* s tím, že pachatel v této žádosti *uvede nepravdivé nebo hrubě zkresené údaje nebo podstatné údaje zamlčí*. Druhá skutková podstata postihuje *použití prostředků získaných účelovou dotací, subvencí, finanční výpomocí v nikoli malém rozsahu na jiný účel*.

⁹⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2017, sp.zn. 4 Tdo 724/2017 vycházející ze skutkového stavu rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 1.12.2015, sp.zn. 2 T 66/2014.

⁹⁶ PRŮCHA, Petr. In KOPECKÝ, Martin (ed). *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2016, s. 225.

⁹⁷ ŠÁMAL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 2054 (§209 TZ).

⁹⁸ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.11.2014, sp. zn. 5 Tdo 1155/2014.

⁹⁹ ŠÁMAL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 2054 (§209 TZ).

¹⁰⁰ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.1.2015, sp.zn. 8 Tdo 1641/2014.

¹⁰¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14.9.2016, sp.zn. 3 Tdo 1140/2016.

3.2.1. Uvedení nesprávných údajů vč. zamlčení podstatných informací

Za nepravdivé se považují údaje, „jejichž obsah vůbec neodpovídá skutečnému stavu, o němž je podávána informace v žádosti o poskytnutí dotace, byť jen o některé důležité skutečnosti.“¹⁰² Za hrubě zkreslené se považují takové, které „mylně nebo neúplně informují o podstatných a důležitých okolnostech v žádosti.“¹⁰³

Soudní praxe řešila případ starosty obce, který v úmyslu obohatit obec podepsal žádost o poskytnutí dotace pro výstavbu nájemních domů včetně technické infrastruktury, přičemž jako příslušný pozemek uvedl pouze pozemek ve vlastnictví obce, ačkoliv věděl, že stavba bude zasahovat i do vedlejšího soukromého pozemku a spoléhal na to, že do doby obdržení dotace bude zbylý pozemek ve vlastnictví obce.¹⁰⁴ Nejvyšší soud v tomto případě shledal objektivní jednání v podobě zamlčení podstatných informací, nicméně nedovodil existenci úmyslu. Domnívám se, že by zde mohl být dovozen nepřímý úmysl. Starosta věděl, že zamlčuje podstatnou informaci o pozemku a byl smířený s tím, že porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný TZ. Starosta posléze sám zálohu vrátil, proto bych zde aplikovala zásadu subsidiarity trestní represe a podobně jako Nejvyšší soud bych ho zprostita obžaloby.

3.2.2. Použití prostředků na jiný účel

Druhá samostatná skutková podstata TČ podle § 212 TZ souvisí s účelovými dotacemi. Modelovým příkladem budiž obec, jež obdrží dotaci z Ministerstva životního prostředí na výstavbu kanalizace, nicméně všechny peněžní prostředky nevyčerpá. Zastupitelstvo obce odhlasuje zbytek finančních prostředků použít na opravu místní komunikace. Pakliže by zbývající peněžní prostředky byly nejméně v hodnotě 25 000 Kč, byli by představitelé ÚSC trestně odpovědní podle § 212 TZ. Pokud by obec dodatečně nesprávně použité peněžní prostředky vrátila, tak i přesto není možné uvažovat o vyvinění.¹⁰⁵ Objektem tohoto TČ je totiž ochrana poskytování dotací, přičemž použití prostředků na jiný účel porušuje tuto ochranu.¹⁰⁶

3.3. Porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 TZ)

Tento TČ obsahuje jednu základní skutkovou podstatu a dvě kvalifikované. K spáchání trestného činu podle § 220 TZ se vyžaduje *úmyslné způsobení škody nikoliv malé tím, že pachatel poruší jemu podle zákona uloženou povinnost, nebo povinnost smluvně převzatou, spočívající v opatrování nebo spravování cizího majetku*. Podstatou je neoprávněný zásah do vlastnických práv k cizímu majetku,

¹⁰² ŠÁMAL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 2123 (212 TZ).

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2010, sp.zn. 8 Tdo 146/2010.

¹⁰⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2.11.2016, sp.zn. 3 Tdo 1146/2016.

¹⁰⁶ ŠÁMAL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 2120 (§212 TZ).

nebo překročení oprávnění nakládat s ním.¹⁰⁷ Odborná literatura označuje toto jednání jako tzv. *nevěrnou správu*.¹⁰⁸

3.3.1. Správa a opatrování

Povinnost správy a opatrování majetku stanoví obcím § 38 OZř, krajům § 17 KZř a hlavnímu městu Praze § 35 ZHMP. Jedná se o povinnost spravovat majetek jako řádný hospodář.¹⁰⁹ Péče řádného hospodáře je definována v § 159 OZ a obsahuje výkon funkce „s nezbytnou loajalitou a s potřebnými znalostmi a s pečlivostí.“¹¹⁰ Pojem péče řádného hospodáře u představitelů samosprávy lze podle mého názoru vnímat v podobném smyslu jako u orgánů právnické osoby. S péčí řádného hospodáře jedná ten, kdo za využití potřebných znalostí při svém rozhodování v dobré víře předpokládá, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu daného ÚSC.¹¹¹ Obsahem této povinnosti je respektování rozhodnutí zastupitelstva a právních předpisů týkajících se své působnosti.¹¹²

V této souvislosti je vhodné zmínit rozhodnutí Nejvyššího soudu o tzv. nezákonném pronájmu vojenského areálu v Lerchově, kdy starostka městské části Brno-střed uzavřela smlouvu o nájmu nemovitosti včetně práva stavby s obchodní společností, ačkoliv sama věděla, že smlouva obsahuje ustanovení, které bylo v rozporu se zákonnou úpravou v OZř, Statutem města Brno a smlouvou o bezúplatném převodu vlastnictví.¹¹³ Podle § 146 OZř platí, že ustanovení o nakládání s veřejným majetkem ÚSC je aplikovatelné i pro statutární města, jejich městské části a obvody. Městské části a obvody hospodaří s majetkem ÚSC, ačkoliv nemají právní subjektivitu – majetek se jim svěřuje právě na základě Statutu města, který je obecně závaznou vyhláškou.¹¹⁴ Nejvyšší soud zcela správně dovodil, že znalost zákona o obcích a v případě starostky městské části, tak i Statutu města, není žádnou mimořádnou povinností, nýbrž se jedná o povinnost spravovat majetek obce s péčí řádného hospodáře.¹¹⁵

¹⁰⁷ SOTOLÁŘ, Alexander. In DRAŠTÍK, Antonín (ed). *Trestní zákoník: komentář. I. díl (§ 1- § 232)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2015, s. 1330 (§ 220 TZ).

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ JANŮ, Petr. In PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír (ed). *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 219 (§159).

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ LASÁK, Jan. In LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2014, s. 818 (§ 159).

¹¹² JANŮ, Petr. In PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír (ed). *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 219 (§159).

¹¹³ Usnesení Nejvyššího soudu ze 24.2.2012, sp.zn. 11 Tdo 454/2011.

¹¹⁴ HAVLAN, Petr. In KOPECKÝ, Martin (ed). *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 105 (§ 38).

¹¹⁵ Blíže k tomuto ve 4. kapitole této diplomové práce.

3.3.2. Porušení povinnosti představitelem ÚSC

Problematické v souvislosti s trestní odpovědností představitelů ÚSC zdánlivě bývá definovat ono *porušení povinností*, které může spočívat jak v aktivním, tak i v pasivním jednání.¹¹⁶ O aktivní konání pachatele se jedná tehdy, pokud pachatel disponuje s cizím spravovaným nebo opatrovaným majetkem a zároveň na něm způsobí škodu nikoliv malou.¹¹⁷ Příkladem aktivního jednání může být např. porušení povinností stanovených v § 38 odst. 1 první a druhá věta OZř nebo uzavření dlouhodobé zápůjčky.¹¹⁸ Naopak pasivní jednání spočívá v opomenutí konání, ke kterému byl povinný povinen – např. neuplatnění smluvních pokut nebo v úmyslném nerespektování kvalifikované námitky vznesené skupinou zastupitelů před hlasováním o prodeji obecního majetku.¹¹⁹

Otázkou vymáhání smluvních pokut se zabývaly české soudy v kauze OPENCARD, kdy stanovily, že nevymáhání smluvní pokuty má trestněprávní následky, totiž tímto jednáním vzniká ušlý zisk poškozenému ÚSC.¹²⁰ Domnívám se, že nelze toto jednání takto paušalizovat, poněvadž by bylo vždy vhodné zvážit skutkové okolnosti případu, zda vymáháním smluvní pokuty se nevyvalí ještě větší náklady a tím nevznikne jen další škoda. Jako příklad lze uvést vymáhání smluvní pokuty po společnosti, se kterou obec uzavře smlouvu ohledně zprostředkování technologie k zařízení obecního internetu. Tato společnost dodá předmět ujednání později o deset dní, než je stanoveno ve smlouvě, a zároveň v den předání předmětu plnění vstoupí do insolvence. V tomto případě by nejspíše obec vynaložila větší náklady na právní zastoupení než je výše celé smluvní pokuty. Podle mého názoru by zde převážil ekonomický zájem obce dle § 38 OZř nad důležitou povinností konat dle § 112 TZ (vymáhat smluvní pokutu).¹²¹

3.3.3. Úmysl

Úmysl se v rámci tohoto TČ musí vztahovat jak na porušení povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek, tak i na způsobení škody na tomto majetku.¹²²

Problematické se zdánlivě jevílo prokazování zavinění starosty obce.¹²³ Starosta má povinnost zastupovat obec navenek a činit pouze koordinační jednání, nicméně pravomoc rozhodovat má v rukách zastupitelstvo.¹²⁴ Nejvyšší soud tedy v souladu s judikaturou Ústavního

¹¹⁶ SOTOLÁŘ, Alexander. In DRAŠTÍK, Antonín (ed). *Trestní zákoník: komentář. I. díl (§ 1- § 232)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 1339 (§ 220 TZ).

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.5.2016, sp.zn. 5 Tdo 592/2015.

¹²⁰ Rozsudek Ústavního soudu ČR ze dne 8.6.2018, sp.zn. I. ÚS 2784/16, bod 8.

¹²¹ Shodně PÚRY, František, RICHTER, Martin. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 36-37.

¹²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.6.1997, sp. zn. 2 Tzn 27/97.

¹²³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.2.2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014.

¹²⁴ Srov. 1. kapitola této práce.

soudu vyslovil tezi, že lze prokázat úmyslné zavinění starosty obce v případě záměrného nerespektování pravomoci zastupitelstva nebo rady obce. Starosta zde úmyslně obcházal rozhodování zastupitelstva a rady za účelem získání zisku a způsobení škody.¹²⁵ Příkladem takového jednání může být vědomé podepsání kupní smlouvy na prodej nemovitosti obce za nižší částku než bylo schváleno zastupitelstvem.¹²⁶

V kontextu dokazování subjektivní stránky tohoto TČ je nutné poukázat na zprávy kontrolního a finančního výboru obce, krajského úřadu, soukromého auditora nebo Ministerstva financí ČR. Územní samosprávné celky mají povinnost podle § 20 zákona č. 420/2004 Sb. nechat přezkoumat svoje hospodaření s majetkem těmito správními orgány. Je ponecháno na jejich úvaze, zda osloví ohledně kontroly krajský úřad či soukromého auditora zapsaného v seznamu auditorů (§ 42 OZř). Tyto zprávy mohou sloužit jako důkaz ohledně spáchání TČ.¹²⁷

Trestného činu podle § 220 TZ se často dopouští zastupitelé při hlasování o nakládání s veřejným majetkem. Poněvadž se jedná o složitou problematiku zasluhující delší pojednání, další aspekty dokazování subjektivní stránky jsou uvedeny ve 4. kapitole této práce.

3.4. Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221 TZ)

Pro naplnění skutkové podstaty trestného činu podle § 221 TZ lze použít stejná teoretická východiska, která jsou uvedena výše u TČ podle § 220 TZ s ohledem na subjektivní stránku, která vyžaduje zavinění alespoň z *hrubé nedbalosti* ve smyslu § 16 odst. 2 TZ, a dále porušení tzv. *důležitých povinností* při opatrování nebo správě majetku, přičemž tímto porušením musí vzniknout na majetku *značná škoda*.

3.4.1. Důležitá povinnost

Nejvyšší soud definuje tento pojem ve svém rozhodnutí jako „*povinnost, jejíž porušení je s ohledem na její charakter a význam zpravidla spojeno s nebezpečím vzniku značných škod na cizím majetku.*“¹²⁸

Soudní judikatura dovodila, že důležitá povinnost je např. příprava podkladů k hlasování zastupitelstva o hospodaření s majetkem ÚSC.¹²⁹ Trestněprávní jednání je tedy takové, pokud by představitelé ÚSC připravili tyto doklady neúplné nebo nedostatečné - takovéto jednání značí nedostatečný respekt zastupitelů zejména k § 39 odst. 2 OZř.¹³⁰

¹²⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.2.2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014.

¹²⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.6.2009, sp.zn. 4 Tdo 576/2009.

¹²⁷ Shodně také NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků* [online]. nsz.cz, 24. září 2014 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf>.

¹²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30.7.2008, sp. zn. 5 Tdo 747/2008.

¹²⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.11.2015, sp.zn. 5 Tdo 316/2015.

¹³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.11.2015, sp.zn. 5 Tdo 316/2015.

3.4.2. Hrubá nedbalost

Hrubá nedbalost není dalším druhem zavinění, nýbrž se jedná pouze o vyšší intenzitu nedbalosti¹³¹, totiž pachatelův přístup k požadavku náležité opatrnosti vykazuje znaky *zřejmé bezohlednosti* k zájmům chráněným trestním zákoníkem (§ 16 odst. 2 TZ). Míra intenzity nedbalosti sestává z *objektivního hlediska* - očekávání stejné míry opatrnosti od každého, a *subjektivního hlediska* - očekávání stejné míry opatrnosti od konkrétního pachatele za daných okolností.¹³²

Při psaní této práce jsem bohužel nenalezla v soudní praxi žádný příklad. Proto níže nastíním jeden modelový příklad.

Představme si obec, ve které není zřízena rada, její působnost tedy vykonává starosta (§ 99 odst. 2 OZř), jenž má vysokoškolské vzdělání v oboru právo a ekonomie. Tajemník obecního úřadu je pověřen tímto starostou ohledně zajištění podkladů pro nákup obecního traktoru. Jednoho dne předloží tajemník starostovi k podpisu dokumentaci, která však není úplná, poněvadž neobsahuje srovnání cenových nabídek, které jsou podkladem pro řádné rozhodnutí o koupi. Starosta však v důsledku pracovní vytíženosti podepíše předložené dokumenty, aniž by si je alespoň jednou přečetl a umožní tímto nákup traktoru za cenu, která desetkrát převyšuje průměrnou cenu věci na trhu. Starostovo jednání je v rozporu s § 102 odst. 2 OZř, kdy má starosta v tomto případě povinnost kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v samostatné působnosti. Starosta byl povinen zkontrolovat jednání tajemníka, tedy ze své hrubé nedbalosti porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho funkce. V jednání starosty lze shledat hrubou nedbalost a spáchání TČ podle § 221 TZ.

Hrubá nedbalost je dovoditelná i v případě, kdy se prokáže, že představitel ÚSC nevěděl o existenci pochybností ohledně správnosti odborné rady, nicméně měl a mohl tuto existenci zkoumat a neudělal to.¹³³ K posuzování kritéria odborných znalostí více ve 4. kapitole.

3.5. Poškození finančních zájmů Evropské unie (§ 260 TZ)

Tento TČ obsahuje dvě samostatné základní skutkové podstaty. První spočívá ve *vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů nebo v uvedení nepravdivých nebo hrubě zkrslujících údajů vztahujících se k příjmům nebo výdajům souhrnného nebo jiného rozpočtu EU v těchto dokladech, nebo jsou takové doklady zatajeny*. Druhá sestává z *neoprávněného zkrácení nebo použití finančních prostředků EU* (§ 260 TZ). Spáchání tohoto TČ směřuje k porušení hospodářské disciplíny a nikoliv k podvodnému jednání.¹³⁴

¹³¹ KRATOCHVÍL, Vladimír. In KRATOCHVÍL, Vladimír (ed). *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 300.

¹³² Tamtéž, s. 293.

¹³³ PÚRY, František, RICHTER, Martin. Spolehnout se na správnost odborné rady a její nesprávné poskytnutí z hlediska trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie*, 2018, roč. 25, č.10, s. 22.

¹³⁴ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 175.

3.5.1. Vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých dokladů

Tato skutková podstata nevyžaduje vznik škody, proto bude vždy mimořádně důležité zkoumat škodlivost jednání pro společnost a způsobnost ohrozit finanční zájem EU.¹³⁵

Doklad lze definovat jako „*listinu, jejíž předložení je zapotřebí pro účely získání finančních prostředků z evropských rozpočtů.*“¹³⁶ K trestní odpovědnosti postačí, aby tento doklad neodpovídal skutečnosti, trpěl vadami nebo postrádal některou náležitost.¹³⁷

Klasickým příkladem je vědomé podepsání písemného prohlášení o nepodjatosti členem hodnotící komise pro posouzení nabídek v rámci zadávacího řízení na výběr dodavatele při veřejné zakázce, ačkoliv věděl, že má úzký vztah s jediným jednatelem společnosti, která se účastnila výběrového řízení a navíc v této společnosti sám pracuje.¹³⁸ Tento člen hodnotící komise si byl vědom, že veřejná zakázka má být financovaná na základě již podepsané smlouvy o poskytnutí dotace z Evropského fondu pro regionální rozvoj a že jím předložený písemný doklad o nepodjatosti bude příjemci předložen jako pravdivý.¹³⁹ Tento člen komise tedy bude trestně odpovědný, protože vyhotovil doklad, kterým umožnil nesprávné použití a zadržování finančních prostředků z některého evropského rozpočtu.

3.5.2. Neoprávněné zkrácení nebo použití finančních prostředků EU

Neoprávněným zkrácením se rozumí „*jakékoliv protiprávní jednání pachatele, v důsledku něhož se sníží finanční prostředky, které tvoří příjmy některého z evropských rozpočtů, anebo k těmto příjmům vůbec nedojde.*“¹⁴⁰ Neoprávněné použití je „*jakékoliv protiprávní jednání pachatele, v jehož důsledku nastaly výdaje z některého z evropských rozpočtů na účely, na něž nebyly určeny.*“¹⁴¹ Příkladem je situace, kdy starosta při žádosti o dotaci na výstavbu cyklostezky navýší její částku tak, aby se část využila i na opravu veřejného osvětlení.

3.5.3. Souběh s TČ dotačního podvodu

Právní praxe se dlouho potýkala s problémem souběhu tohoto TČ s dotačním podvodem.¹⁴² Příkladem může být žádost obce o dotaci na zřízení mateřské školky. Z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy obdrží 80 % částky a Strukturálního fondu EU obdrží 20 % částky, nicméně poskytnuté peněžní prostředky se nakonec použijí na opravu místního rozhlasu. Problematické bylo určit vzájemný vztah těchto dvou činů a následné přičítání škody.

¹³⁵ KRATOCHVÍL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až § 421. Komentář...*, s. 2648 (§ 260 TZ).

¹³⁶ Tamtéž, s. 2651.

¹³⁷ Tamtéž.

¹³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.11.2016, sp.zn. 5 Tdo 1475/2015.

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ KRATOCHVÍL. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až § 421. Komentář...*, s. 2652 (§ 260 TZ).

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.4.2018, sp.zn. Tpjn 300/2017.

Nejvyšší soud stanovil tři možné varianty a nakonec se ve svém stanovisku přiklonil k variantě zakotvující jednočinný souběh obou TČ s tím, že je třeba pachateli klást za vinu celou způsobenou škodu v rámci dotačního podvodu, zatímco v rámci § 260 TZ jen její dílčí část způsobenou ve vztahu k finančním prostředkům EU.¹⁴³ S tímto názorem plně souhlasím a domnívám se, že se tímto zajistí efektivní postih výše uvedených trestných činů.

3.6. Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ)

Tento TČ spáchá úřední osoba, která *v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch: a) vykoná svou pravomoc způsobem odporující jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci* (§ 329 TZ). Trestní odpovědnost nastává pouze tehdy, dopustí-li se zneužití pravomoci úřední osoba v souvislosti se svou pravomocí spočívající v oprávnění úřední osoby vykonávat veřejnou moc (§ 127 TZ).

Podle § 329 odst. 1, odst. 2 písm. c) TZ bude odpovědný ten představitel ÚSC, který svým jednáním způsobí vážnou poruchu v činnosti orgánu územní samosprávy. Půjde o situaci, kdy instituce nebude po ne úplně zanedbatelnou dobu schopna řádně plnit své úkoly.¹⁴⁴ Porucha nemusí nastat v orgánu, v němž pracuje pachatel, ale může se projevit i v podřízených nebo nadřízených orgánech.¹⁴⁵ Konkrétním příkladem je nedbalostní jednání zastupitele, který zneužije svého postavení úřední osoby a způsobí obci takovou škodu, že by měsíčně vykazovala nadměrné nesplnitelné ztráty. Tímto jednáním by došlo k narušení ekonomické stability rozpočtu ÚSC a hrozbě zastavení řádného fungování ÚSC.

3.6.1. Výkon pravomoci odporující jinému právnímu předpisu

Pachatel vykonává svoji pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, jestliže *„jedná úmyslně aktivně v rozporu s právní normou anebo úmyslně konkrétní právní normu obchází.“*¹⁴⁶

V případě představitelů ÚSC soudní praxe dovodila, že takovýto čin musí být spáchán při zneužívání jejich vlastní pravomoci a nikoliv jen ve využití pravomoci někoho jiného, byť by se tak stalo k jejich vlastnímu obohacení.¹⁴⁷ Jednalo se o případ koupě pneumatik na automobil starostovy manželky z obecních peněz. V rámci hlavního líčení nebylo prokázáno, že by starosta měl jakkoliv pravomoc převzít pneumatiky původně určené pro obecní traktorový vlek, proto nebylo možné v tomto případě shledat starostu vinným z TČ podle § 329 TZ, nicméně podle § 209 TZ.¹⁴⁸

¹⁴³ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.4.2018, sp.zn. Tpjn 300/2017, bod 39.

¹⁴⁴ RIZMAN, Stanislav. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 3148 (§329 TZ).

¹⁴⁵ Tamtéž.

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2008, sp.zn. 5 Tdo 1395/2007.

¹⁴⁸ Případně by se mohlo jednat o návod k TČ podle § 329 TZ.

F. Púry a M. Richter dovozují, že při posuzování trestní odpovědnosti úřední osoby zjišťujeme, zda její jednání bylo spojeno s rozhodováním. Rozlišujeme *fázi záměrovou* – zde tajemník vykonává svou pravomoc nakládat s obecním majetkem a řídí se právními normami, a *fázi realizace* – zde realizuje již přijaté rozhodnutí.¹⁴⁹ Trestní odpovědnost lze dovést u tajemníka obce, který nejdříve učinil rozhodnutí o majetkovém transferu na koupi pneumatik pro starostu, přičemž podepsáním objednávek tak vykonal svoji pravomoc způsobem odporujícím zákonu. Jestliže by tajemník jen realizoval rozhodnutí zastupitelstva nebo rady, poté by trestně odpovědný nebyl.¹⁵⁰

3.6.2. Překročení pravomoci

Autoři komentáře se shodují, že o překročení pravomoci jde, „*pokud pachatel vykonává činnost patřící do pravomoci jiné úřední osoby, která nemá právo vztáhnout vyřízení věci na sebe.*“¹⁵¹ Patří sem i případ, kdy úřední osoba jedná bez zvláštního zmocnění, vyžaduje-li ho právní řád.¹⁵²

Prvek překročení pravomoci v územní samosprávě řešil Nejvyšší soud, kdy zastupitel obce požádal o informaci strážníka městské policie ve věci jistého přestupkového řízení.¹⁵³ Soud stanovil, že zde zastupitel nevykonával svoji pravomoc – zákonem mu není dána pravomoc řešit přestupky. Pokud pachatel pravomoc zjevně nemá, nemůže se jednat o překročení pravomoci.

3.6.3. Úmysl

TČ podle § 329 TZ vyžaduje prokázání úmyslného jednání stanoveného ve skutkové podstatě a zároveň prokázat úmysl směřující ke způsobení škody, jiné závažné újmy či k opatření neoprávněného prospěchu pro sebe nebo pro jiného – tzv. pohnutku pachatele.¹⁵⁴

Ze soudní praxe vyplývá, že důkaz o úmyslu pachatele obohatit se na úkor obce svědčí skutečnost, že starosta obce učinil právní jednání bez projednání a schválení zastupitelstvem obce.¹⁵⁵

Úmyslné jednání bylo dovozeno v případě starostky obce, která za účelem získání prostorů pro vlastní bydlení v budově Obecního úřadu v Terezíně uzavřela smlouvu o dílo se společností Tasman stav, s.r.o. bez projednání a schválení zastupitelstvem, přičemž si byla vědoma, že ke dni zhotovení díla nebude mít dostatek financí k úhradě ceny za dílo. Ve smlouvě byla ujednána nepřiměřená smluvní pokuta včetně nevýhodné rozhodčí doložky.¹⁵⁶ Nejvyšší soud dovedl, „*že obviněná již v době uzavírání smlouvy o dílo musela být alespoň srozuměna s jednostranně nevýhodnými smluvními*

¹⁴⁹ PÚRY, František, RICHTER, Martin. Trestní odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem a výkon pravomoci úřední osoby. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 2, s. 206.

¹⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2008, sp.zn. 5 Tdo 1395/2007.

¹⁵¹ RIZMAN. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 3148 (§329 TZ).

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2016, sp.zn. 5 Tdo 279/2016.

¹⁵⁴ RIZMAN. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 3148 (§329 TZ).

¹⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2015, sp.zn. 5 Tdo 492/2015.

¹⁵⁶ Tamtéž.

*podmínkami, navíc za situace, kdy umožnila zhotoviteli zahájení stavby bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu.*¹⁵⁷ Nepřímý úmysl zde byl zcela správně shledán v onom srozumění s nastalou protiprávní situací.

Naopak úmysl nebyl dovozen v jednání starosty obce, který uzavřel smlouvy o dílo, jež byly skutečně realizovány, ačkoliv byla až v průběhu trestního řízení zjištěna jejich nehospodárnost. Starosta nejednal se znalostí všech rozhodných skutečností, a právě proto není možné dovést závěr o jeho úmyslu způsobit ÚSC škodu nebo jinou závažnou újmu.¹⁵⁸ Případně zde lze hovořit pouze o nedbalostním jednání.¹⁵⁹

TČ podle § 329 TZ vyžaduje tzv. speciální úmysl. V nedávné době rozhodoval Vrchní soud v Praze o případu úředníků Ministerstva práce a sociálních věcí, kteří se měli dopustit TČ podle § 256 a § 329 TZ, když obešli výběrové řízení tím, že dodatkem upravili jinou smlouvu, aby dodávky služeb získala společnost, s níž byla tato smlouva uzavřena.¹⁶⁰ Vrchní soud se zde vyjádřil k otázce zavinění odkazem na odbornou literaturu, která specifický úmysl v TČ § 329 TZ nevnímá jako přímý úmysl, ale jako motiv, který je přímo obsažen v úmyslu, přičemž motiv nemusí být vždy nutně spojen s úmyslem přímým, ale i úmyslem nepřímým.¹⁶¹ Dále Vrchní soud v Praze odkazuje na dřívější soudní rozhodnutí, která v tomto případě trestných činů podle § 256 a § 329 TZ stanoví povinnost postihovat i takové případy, kde je jistá míra lhostejnosti pachatele k trestnímu následku, a nikoliv jen jednání se zločinným úmyslem pachatele.¹⁶² Zde je viditelné kvalifikované posuzování úmyslu v rámci jednání úřední osoby při sjednávání veřejných zakázek za účelem ochrany realizace veřejné soutěže.

Úmysl nebyl dále dovozen ani v případě primátora Českých Budějovic, který podepsal dodatek č. 2 ke smlouvě na základě doporučení odborného úředního aparátu, ačkoliv tento nebyl řádně schválen radou města.¹⁶³ Toto rozhodnutí je zajímavé tím, že velmi pečlivě popisuje způsob dokazování subjektivní stránky. Nejvyšší soud stanovuje, že je vždy nezbytně nutné prokázat jak úmyslné jednání, tak i speciální úmysl. V daném případě se jedná o úmysl překročit pravomoc a úmysl obohatit jiného. V tomto případě úmyslné překročení pravomoci nebylo dovozeno u podepsání podkladů, které byly primátorovi připraveny jako hotové na základě doporučení třech odborníků. Nejvyšší soud stanoví, že je nutné zkoumat, zda mohl primátor rozpoznat nesprávnost doporučení, tedy vyloučit jeho jednání v nedbalosti.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2015, sp.zn. 5 Tdo 492/2015.

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.2.2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014.

¹⁵⁹ Tamtéž.

¹⁶⁰ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14.6.2017, sp.zn. 8 To 6/2017.

¹⁶¹ KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha. C.H.Beck, 2012, s. 301.

¹⁶² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14.6.2017, sp.zn. 8 To 6/2017.

¹⁶³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.10.2017, sp.zn. 5 Tdo 334/2017.

¹⁶⁴ Tamtéž.

Úmysl obohatit jiného zde nebyl potvrzen, poněvadž se prokázalo, že České Budějovice již dlouho s danou společností spolupracovaly a na základě dříve uzavřené smlouvy bylo ujednáno, že je možné navýšit cenu o inflaci, což odpovídalo navýšení ceny v předmětném dodatku č. 2.¹⁶⁵

Z tohoto rozhodnutí je patrné, že zjištění subjektivní stránky TČ je možné na základě precizního zjištění psychického stavu pachatele ke způsobenému následku. K tomu poslouží posouzení zejména těchto skutečností: a) přesné zjištění způsobu jednání pachatele a jeho přístup k věci, b) analýza úvah pachatele v době páčání TČ, c) osobní vlastnosti pachatele (zejména odbornost), d) zjištění jeho funkce a pravomoci v ÚSC, e) zjištění funkce a pravomoci všech dalších osob v nejbližším okolí pachatele, f) zjištění všech relevantních ustanovení interních předpisů ÚSC, g) posouzení existence jiného způsobu řešení (rozhodování pod časovým tlakem, zvažování rizik aj.), h) objektivní posouzení smyslu a účelu jednání pachatele (např. existence vedlejší pohnutky, rozhodování na základě podkladů vypracovaných jinými lidmi aj.).

3.7. Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330 TZ)

Tento TČ spáchá úřední osoba, která *při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu* (§ 330 TZ). Zmařit znamená „*znemožnit jeho splnění v době, kdy splněn měl být.*“¹⁶⁶ Podstatně ztížit znamená „*nedbalostním jednáním vytvořit podmínky, v důsledku kterých je ke splnění třeba vynaložit více energie, času nebo prostředků, než by jinak bylo zapotřebí.*“¹⁶⁷

3.7.1. Důležitý úkol v územní samosprávě

Komentářová literatura nabízí definici následovně: „*Zda jde o důležitý úkol, třeba zjišťovat z jeho významu z hlediska orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, společnosti, právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem, nebo instituce, v níž je úřední osoba činná a jejíchž úkolů se splnění dotýká.*“¹⁶⁸

Příkladem je jednání starosty obce, který z titulu své funkce nezajistil kontrolu řádného provedení výběrového řízení v souvislosti s projektem zateplení budovy, konkrétně na zasedání rady městské části neproověřil pravdivost prohlášení tajemnice městské části o uskutečnění, výsledku a vítězi výběrového řízení a následně podepsal zápis bez jeho kontroly.¹⁶⁹ Tímto svým jednáním zvýhodnil obchodní společnost, která tak získala zakázku bez výběrového řízení v hodnotě 24.941.049 Kč. Nejvyšší soud dovodil, že projekt zateplení pláště domu, pro který bylo provedeno výběrové řízení, lze považovat za důležitý úkol v rámci činnosti územní samosprávy.¹⁷⁰ Obecně by se soudy měly vždy konkrétně zabývat zaviněním a posouzením, zda pachatel porušil nejen

¹⁶⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.10.2017, sp.zn. 5 Tdo 334/2017.

¹⁶⁶ RIZMAN. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 3156 (§330 TZ).

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 3157 (§330 TZ).

¹⁶⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2009, sp.zn. 6 Tdo 510/2009.

¹⁷⁰ Tamtéž.

některou z povinností představitele ÚSC, ale i povinnost vyplývající z jiného zákona, a zkoumat, zda toto porušení mělo za následek zmaření důležitého úkolu.¹⁷¹ Starosta porušil svoji povinnost, čímž způsobil z nedbalosti zmaření důležitého úkolu - výběrového řízení.

3.7.2. Nedbalost

Z hlediska subjektivní stránky se jeví problematické prokázání zmaření nebo podstatné ztížení splnění důležitého úkolu, a proto je velice důležité provést pečlivé dokazování všech skutkových okolností souvisejících s existencí pravomocí představitele ÚSC. Vhodným důkazem je výslech svědků - členů zastupitelstva a rady ÚSC nebo zaměstnanců úřadu, kteří mohli být účastníci údajného protiprávního jednání.

K problematickým aspektům TČ podle § 330 TZ se vyjádřil ve svém článku doc. JUDr. Filip Ščerba, Ph.D, který navrhuje odstranit ze skutkové podstaty sporný pojem *podstatně ztíží* splnění důležitého úkolu, poněvadž tento prvek rozšiřuje nepřiměřeně skutkovou podstatu TČ, přičemž by bylo žádoucí, aby se v důsledku vyvarování se důkazních nesrovnalostí postihovalo jen jednání, v rámci kterého nelze sjednat nápravu daného rozhodnutí úřední osoby – zmaření splnění důležitého úkolu.¹⁷²

Autor dále navrhuje, aby formou zavinění byla pouze vědomá nedbalost, čímž by se odbourala nejistota v podobě právního omylu, nebo případně hrubá nedbalost obdobně jako v TČ podle § 221 TZ.¹⁷³ Domnívám se, že právě tyto návrhy by vyřešily sporné momenty v dokazování trestní odpovědnosti představitelů samosprávy.

3.8. Úplatkářství

Korupce je dlouhodobým problémem nejen ÚSC.¹⁷⁴ Von Duyne tvrdí, že se jedná o stav myslí, který je přirozeným nemorálním lidským chováním a přichází s vlastní definicí: „*Nepoctivost nebo porušení rozhodovacího procesu, kdy osoba přijímající rozhodnutí (v soukromé společnosti nebo ve veřejných službách) souhlasí s odklonem od kritéria, které by mělo řídit její rozhodování, výměnou za odměnu nebo za příslib odměny, a přitom tyto motivy, které ovlivňují její rozhodování, nemohou být součástí ospravedlnění tohoto rozhodnutí.*“¹⁷⁵

¹⁷¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2009, sp.zn. 6 Tdo 510/2009.

¹⁷² ŠČERBA, Filip. K trestnému činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. *Trestněprávní revue*, 2011, roč.10, č. 7, s. 192.

¹⁷³ Tamtéž, s. 194.

¹⁷⁴ Každý rok vláda vydává např. Akční plán boje s korupcí. Zdroj: VLÁDA ČR. *Akční plán boje s korupcí na rok 2018* [online]. korupce.cz, 3. ledna 2018 [cit. 21. února 2019]. Dostupné na <<http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2018-2/>>.

¹⁷⁵ VON DUYNÉ, Petrus C. Boj proti korupci: způsoby a stanoviska. In NOVOTNÝ, Čeněk (ed.). *Boj proti korupci*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999, s. 2-3.

Von Duyne dodává, že základním východiskem jsou soukromé zájmy a cíle jednotlivce, jež většinou nejsou stejné s těmi veřejnými, a proto lidé vykonávají svoji moc ve svém vlastním zájmu.¹⁷⁶

V souvislosti s trestáním v oblasti úplatkových TČ je vhodné zmínit, že představitelům ÚSC nelze uložit trest zákazu činnosti, poněvadž by to omezilo jejich pasivní volební právo.¹⁷⁷ Jedinou možností je adekvátně omezit činnost ve výkonné funkci, např. zákaz výkonu funkce člena rady obce či kraje.¹⁷⁸

3.8.1. Pojem úplatku

Úplatek je definován v § 334 odst. 1 TZ jako *neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplacené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok*. Onu výhodu lze chápat v majetkovém smyslu, ale i jako protislužbě.¹⁷⁹ Zákon ani judikatura nestanoví výši úplatku, a proto je třeba vždy zohlednit společenskou škodlivost při zkoumání trestní odpovědnosti.¹⁸⁰

V oblasti územní samosprávy však nelze tolerovat žádné úplatky.¹⁸¹ Obviněný jednatel obchodní společnosti provozoval zmrzlinový stánek. Tento zaslal starostovi městské části opakovaně dopis o každoročním placení částky 100.000 Kč ve prospěch městské části, pokud město nevydá povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích jeho konkurentu s malým stánkem se zmrzlinou. Rada městské části tuto nabídku odmítla.¹⁸²

Nejvyšší soud potvrdil, že se jednalo ze strany zmrzlinářské obchodní společnosti o úplatek, protože takovéto jednání jednoznačně naplňuje definici úplatku. Protiprávnost nabídky byla odůvodněna tak, že „*příjetí peněžních prostředků za určitý způsob výkonu působnosti v záležitosti, na které má dotčený subjekt zájem, je protiprávní*.“¹⁸³ Souhlasím s Púrym a Richtermem, že tento argument nelze použít v obecném měřítku, poněvadž obec je povinna hospodařit se svým majetkem s péčí řádného hospodáře a není možné automaticky každou nabídku vyhodnotit jako úplatek.¹⁸⁴ Protiprávnost lze shledat pouze v tom, že obviněný chtěl pro sebe sjednat výhodu v rámci hospodářské soutěže na úkor jiného soutěžitele porušením rovného přístupu ze strany veřejného subjektu.¹⁸⁵ Podle Púryho

¹⁷⁶ VON DUYNE, Petrus C. Boj proti korupci: způsoby a stanoviska. In NOVOTNÝ, Čeněk (ed.). *Boj proti korupci*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999, s. 2.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.1.2007, sp. zn. 4 Tz 167/2006.

¹⁷⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9.7.2008, sp. zn. 7 Tdo 829/2008.

¹⁷⁹ RIZMAN. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář...*, s. 3161 (§334 TZ).

¹⁸⁰ Tamtéž.

¹⁸¹ Srov. stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR, ze dne 27.6.1978, sp.zn. Plsf 1/78.

¹⁸² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.6.2016, sp.zn. 7 Tdo 746/2016.

¹⁸³ Tamtéž.

¹⁸⁴ PÚRY, RICHTER: *Trestní odpovědnost v územní samosprávě...*, s. 170.

¹⁸⁵ Tamtéž.

a Richtera by bylo možné uvažovat i o jiné kvalifikaci skutku, a to trestného činu podle § 332 odst. 1 alinea 1 TZ přečinu podplácení v souvislosti s obstaráním si věcí obecného zájmu, přičemž rozhodování o souhlasu s účelovým využitím veřejného prostoru je jistě věcí obecného zájmu.¹⁸⁶

3.8.2. Přijetí úplatku (§ 331 TZ)

Tento TČ obsahuje celkově dvě základní skutkové podstaty. Trestně odpovědný je ten, kdo *sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu nebo v oblasti podnikání pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek* (§ 331 odst. 1 a 2 TZ).

Z právní praxe lze uvést případ příslibu ukončení opakovaných policejních kontrol v pražském hudebním baru.¹⁸⁷ Obviněný úředník Městské části Praha 1 si na návrh obviněných nechal slíbit úplatek ve výši 50.000 Kč s tím, že zařídí ukončení policejních kontrol v hudebním baru. V den schůzky však obvinění pojali podezření, že je sleduje Policie ČR a ze schůzky sešlo. Soudy kvalifikovaly tento skutek jako přečin přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 alinea 2 TZ.¹⁸⁸ Púry a Richter se domnívají, že by se mělo jednat spíše o kvalifikaci podle § 331 odst. 1 alinea 1 TZ, neboť tvrdí, že: „*předmětem úplatkářského jednání nebylo ovlivnění provozu tohoto hudebního klubu nebo jiné podnikatelské činnosti, ale výkon státní správy a samosprávy, spočívající v ovlivnění kontrol podle zvláštních předpisů.*“¹⁸⁹ Daným jednáním tedy měl být zasažen zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí veřejného sektoru, nikoliv soukromého sektoru podnikání - šlo o ovlivnění policejních kontrol, a tudíž výkon státní správy. S ohledem na výše uvedené shledávám obdobně jako F. Púry a M. Richter přílehavější kvalifikaci podle § 331 odst. 1 alinea 1 TZ.¹⁹⁰

Problém v právní praxi nastává i při dokazování skutkové podstaty. K prokazování úplatkářství se často používají operativně pátrací prostředky, kdy známým případem je mediální kauza bývalého hejtmána Středočeského kraje MUDr. Davida Ratha a spol. V loňském roce Nejvyšší soud vydal značně kontroverzní rozhodnutí, které prolomilo stávající soudní praxi týkající se obligatorních zákonných náležitostí pro vydání příkazu k odposlechu.¹⁹¹ Toto rozhodnutí znamená větší pružnost OČTŘ v případě nařizování odposlechů nejen pro představitele ÚSC.

¹⁸⁶ PÚRY, RICHTER: *Trestní odpovědnost v územní samosprávě...*, s. 170.

¹⁸⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.3.2014, sp.zn. 6 Tdo 145/2014.

¹⁸⁸ Tamtéž.

¹⁸⁹ PÚRY, RICHTER: *Trestní odpovědnost v územní samosprávě...*, s. 148.

¹⁹⁰ Tamtéž.

¹⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.6.2017, sp.zn. 6 Tz 3/2017.

4 Trestní odpovědnost kolektivního orgánu ÚSC

Jako další stěžejní oblast této práce shledávám vymezení trestní odpovědnosti kolektivního orgánu. S kolektivním rozhodováním se setkáváme nejen při rozhodování orgánu samosprávy, ale i u jiných orgánů veřejné moci – např. ve vládě.¹⁹² Jakým nejúčinnějším způsobem však posoudit odpovědnost takového orgánu? Níže rozebereme teorii individuální trestní odpovědnosti a její problematické aspekty.

4.1. Teorie odpovědnosti

Otázku trestní odpovědnosti kolektivního orgánu ÚSC vyřešil ve svém rozhodnutí Nejvyšší soud: „V žádném případě zde nejde o nějakou kolektivní odpovědnost, protože je zřejmé, jak každý z obviněných hlasoval, přičemž bez souhlasného vyjádření všech obviněných by nemohlo být dosaženo potřebné většiny pro přijetí schváleného rozhodnutí.“¹⁹³ Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí připustil individuální odpovědnost každého člena kolektivního orgánu. Tato teze se pojí s teorií individuální odpovědnosti, která posuzuje jednání každého člověka samostatně a trestní odpovědnost u každého jednotlivce zvlášť (§ 22 odst. 1 TZ).

Na druhé straně stojí koncepce tzv. kolektivní odpovědnosti, která souvisí s tzv. kolektivní vinou, totiž je možné přiznat určité pochybení jiných osob všem osobám určité entity bez rozdílu.¹⁹⁴ Tato teorie je známá především z období raného středověku, kdy ve společnosti převládala tzv. kolektivní odpovědnost rodiny ve smyslu řešení konfliktu vyhlášením války jinému kmeni.¹⁹⁵

Prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. uvádí ke kolektivní odpovědnosti následující: „Prosazování kolektivní odpovědnosti v trestním právu není bez problémů. Existují názory, které tuto odpovědnost jednoznačně odmítají a názory, které se naopak kloní k jejímu prosazování. Mezi důvody, pro které se navrhuje tato forma odpovědnosti, patří například nové druhy protispolečenských aktivit páchaných významnými právníckými osobami (havárie ropných tankerů, přeshraniční a organizovaná kriminalita), kde nepostačuje správní trestání, neúčinnost individuálního trestního práva (prokázání zavinění fyzických osob), potřeba aktivizovat kolektivní odpovědnost s ohledem na realitu obchodních vztahů, větší účinnost nástrojů trestního práva procesního a zejména závazky vyplývající z aktů mezinárodního práva veřejného a práva Evropské unie.“¹⁹⁶

Domnívám se, že zavedení kolektivní trestní odpovědnosti při rozhodování v orgánech ÚSC by způsobilo nadměrnou míru trestní represe. Za prvé ve společnosti stále není jednotný a ustálený

¹⁹² SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 270.

¹⁹³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Tdo 827/2012.

¹⁹⁴ JANEČEK, Václav. *Kritika právní odpovědnosti*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 42.

¹⁹⁵ Tamtéž.

¹⁹⁶ FENYK, Jaroslav. *Trestní odpovědnost právníckých osob – úvodní vystoupení prof. JUDr. Jaroslava Fenyka Ph.D., DSc. na diskuzním setkání české národní skupiny AIDP Praha 6.10.2011* [online]. ok.cz, 6.října 2011 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <www.ok.cz/iksp/docs/aidp_111006f.doc>.

názor na zavedení kolektivní odpovědnosti¹⁹⁷, přičemž naše kontinentální trestní právo je principiálně vystavěno na individuální trestní odpovědnosti a zavedení tohoto nového principu by bylo nepřijatelným zásahem do trestního práva jako prostředku aplikovaném ultima ratio – již s ohledem na předvídatelnost práva. Za druhé kolektivní odpovědnost by přinesla vedlejší efekt nespravedlivého přičítání následků právního jednání těm, kteří neporušili žádnou právní povinnost. Ačkoliv by se vyřešila problematika dokazování subjektivní stránky trestného činu, nicméně by se tak stalo na úkor spravedlivého posouzení odpovědnosti za lidské jednání.

Nad rámec lze zmínit, že individuální trestní odpovědnost v rámci kolektivního orgánu ÚSC obsahuje i rakouská právní úprava a celkově je tato koncepce řazena mezi evropský standard.¹⁹⁸ Nicméně i tato koncepce skýtá své problémy, které se pokusím rozebrat níže.

4.2. Trestní odpovědnost za hlasování

Palčivým problémem je trestní odpovědnost při hlasování v kolektivním orgánu.

4.2.1. Obecné vymezení

Pro určení trestní odpovědnosti při rozhodování v kolektivním orgánu ÚSC bude vždy nutné zjistit, zda byl představitel řádně a platně zvolen, zda kolektivní orgán postupoval v rámci své působnosti, a v neposlední řadě jaký byl způsob hlasování konkrétního člena kolektivního orgánu.¹⁹⁹

Za úvahu stojí trestní odpovědnost zastupitele hlasujícího pro usnesení na základě politického zadání či svého politického přesvědčení. Jedná se obvykle o okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, tudíž se vyžaduje zavinění nedbalostní.²⁰⁰ V praxi lze očekávat aplikaci tohoto ustanovení jen výjimečně – např. člen rady obce hlasuje proti návrhu rozpočtového opatření, které počítá s příspěvkem pro místní spolek Bezbydlení z.s., jenž pomáhá sociálně slabým občanům. Důvodem pro hlasování proti je jeho přesvědčení, že sociálně slabí občané si mají pomoci sami, podobně jak hlásá jeho strana, jejíž cílem je zrušit veškeré sociální dávky.

Podle § 69 odst. 4 OZř platí, že zastupitel nebo radní vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není vázán žádnými příkazy. Komentářový výklad stanoví, že postavení člena zastupitelstva je takové, že s výjimkou právních předpisů a ve spojení s obsahem slibu není vázán žádnými příkazy, ani politickou stranou.²⁰¹ Člen zastupitelstva ani rady se tedy nemůže dovolávat respektování ideových záměrů stanovených politickou stranou či hnutím ani příkazy.

¹⁹⁷ Viz výše citace J. Fenyka.

¹⁹⁸ ECKSCHLAGER, Michael. Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter. *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 2013, č. 3, s. 47-53.

¹⁹⁹ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků* [online]. nsz.cz, 24. září 2014 [cit. 21. ledna 2019]. Dostupné na <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf>.

²⁰⁰ HERCZEK. In ŠÁMAL (ed): *Trestní právo hmotné...*, s. 199.

²⁰¹ PRŮCHA. In KOPECKÝ (ed): *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 168 (§69 OZř).

Stejnou právní úpravu můžeme nalézt i v Rakousku, kde je představitel za toto jednání trestně odpovědný pro TČ zneužití pravomoci úřední osoby.²⁰²

Problematické je posouzení trestní odpovědnosti v případě zastupitele, jenž hlasoval pro návrh, který byl v rozporu s jeho pravomocí, nicméně tento návrh nebyl přijat. Právní odpovědnost nastupuje v případě porušení právní odpovědnosti. Zastupitel zde porušil svoji povinnost, nicméně v důsledku kolektivního hlasování se následek jeho jednání nikterak neprojevil. Trestné činy vyžadující škodu jako obligatorní náležitost skutkové podstaty TČ budou přicházet v úvahu pouze ve stádiu pokusu, nicméně za splnění ostatních podmínek znaků skutkové podstaty lze uvažovat o TČ podle § 329 nebo § 330 TZ, které škodu jako obligatorní prvek skutkové podstaty nevyžadují.

4.2.2. Hlasování o nakládání s majetkem ÚSC

V čl. 101 odst. 3 Ústavy je zakotvena možnost ÚSC vlastnit majetek a samostatně s ním hospodařit. Při svém hospodaření se musí ÚSC řídit zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy). ÚSC jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti - hospodaření musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.²⁰³

Rozhodování o veřejném majetku patří mezi nejkomplicovanější témata diskutující se v odborné veřejnosti. Púry a Richter se v jednom ze svých článků zabývají otázkou struktury rozhodování.²⁰⁴

První fáze se nazývá záměrová – zde kolektivní orgán rozhoduje pouze o myšlence projektu, např. zbudování kanalizace, renovace veřejného osvětlení. Zde přichází v úvahu politická odpovědnost. Následuje druhá fáze prováděcí. V této fázi se uskutečňuje hlasování o projektu a hlasující musí zohlednit všechny rizikové skutečnosti případu a naplnit svoje povinnosti. V případě porušení svých povinností může nastoupit trestní odpovědnost – např. podle § 220 TZ.²⁰⁵ Z dokazování bude muset vyplynout jednoznačný názor o tom, že představitelé a) jednali na základě dostupných informací v nejlepším zájmu ÚSC, b) seznámili se se všemi podklady pro rozhodnutí, c) neopomněli žádnou skutečnost v rozsahu svých odborných znalostí, nebo neměli pochyby o zpracovaných znaleckých posudcích.²⁰⁶ Poté nebude přicházet v úvahu trestní odpovědnost.

²⁰² AICHER-HADLER, Gabriele. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters. *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 2007, č. 1, s. 19.

²⁰³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

²⁰⁴ PÚRY, František, RICHTER, Martin. Trestní odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem a výkon pravomoci úřední osoby. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č.2, s. 205-206.

²⁰⁵ Tamtéž.

²⁰⁶ Tamtéž.

Ačkoliv ÚSC náleží pravomoc nakládat s jeho vlastním majetkem, řeší se v praxi často případ, kdy obecní zastupitelstvo přijme usnesení o prodeji své nemovitosti investorovi, jenž se zavázal pro obec vybudovat nějaké prospěšné zařízení, přičemž obec mu prodá tuto nemovitost za nižší cenu, než stanoví vypracovaný znalecký posudek.²⁰⁷ Jsou zastupitelé v tomto případě za své jednání trestně odpovědní?

Obecně platí, že prodejem/koupením obecní/krajské nemovitosti za nižší/vyšší cenu vznikne ÚSC škoda, poněvadž představitelé porušili svoji povinnost péče řádného hospodáře dle § 38 OZř, § 17 a násl. KZř, § 34 a násl. ZHMP.²⁰⁸ Následující výklad bude platný pro kraj i hlavní město Prahu.

Ustanovení § 137 TZ stanoví pouze zákonnou metodu postupu při stanovení výše škody – vychozím kritériem je cena, za kterou se věc, jež byla předmětem útoku, v době a v místě činu obvykle prodává.²⁰⁹ Škoda musí být vždy v příčinné souvislosti s porušením povinnosti opatrovat nebo spravovat majetek jiné osoby a měla by být způsobena na cizím svěřeném majetku.²¹⁰ Je důležité zdůraznit, že samotné způsobení škody na cizím majetku nelze vnímat jako porušení povinnosti při správě majetku. Takovýto trestněprávní postih by byl v rozporu s ústavní zásadou vyjádřenou v čl. 8 odst. 2 věty druhé LZPS.²¹¹

První velký problém v praxi činí § 39 odst. 2 OZř: „*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.*“ Zjednodušeně lze tedy říci, že škoda vznikne zpravidla při neúčelném a nehospodárném převodu majetku obce, pokud se objeví neodůvodněný rozdíl mezi cenou obvyklou a skutečnou cenou nemovitosti. Tedy v rámci zjišťování trestní odpovědnosti podle § 220 TZ musí OČTŘ zkoumat skutečně tržní cenu majetku, za níž bylo možné spravovaný majetek zcizit²¹² a až poté zkoumat neodůvodněný rozdíl. Řešením je vyhotovení znaleckého posudku, který danou cenu k určitému dni odhadne. Pokud by se zastupitelstvo rozhodlo od ceny ve znaleckém posudku odchýlit, musí v zápisu z jednání zastupitelstva řádným a srozumitelným způsobem odůvodnit tzv. jiný důležitý zájem obce (§ 38 odst. 1 OZř).²¹³

²⁰⁷ Př. stále probíhající kauza v Postoloprtech, srov. PIŠTORA, Zdeněk. *Informace pro občany o trestním stíhání deseti zastupitelů města Postoloprty* [online]. Postoloprty, cz, 30. dubna 2017 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<http://www.postoloprty.cz/informace-pro-obcany-o-trestnim-stihani-deseti-zastupitelu-mesta-postoloprty/d-12206>>.

²⁰⁸ Srov. kapitolu 3.3.1. této práce.

²⁰⁹ DRAŠTÍK. In DRAŠTÍK (ed): *Trestní zákoník: komentář...*, s. 831-833 (§137 TZ).

²¹⁰ PŮRY, František. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník I. § 1 až § 139. Komentář...*, s. 2185 (§220 TZ).

²¹¹ SOTOLÁŘ. In DRAŠTÍK (ed): *Trestní zákoník: komentář...*, s. 1334 (§220 TZ).

²¹² K tržní ceně srov. PŮRY. In ŠÁMAL (ed): *Trestní zákoník II. § 140 až § 421. Komentář...*, s. 2185 (§220 TZ).

²¹³ Jiný důležitý zájem obce byl zakotven novelou OZř, KZř, ZHMP (zákon č. 257/2017 Sb., kterým se mění obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů).

Pojem jiný důležitý zájem není zákonem definován. Domnívám se, že ho lze vyložit v souladu s § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 OZř, který říká, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, přičemž jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Osobně si myslím, že při uvažování o účelném hospodaření s majetkem dospíváme ke střetu dvou protichůdných hodnot - důležitého zájmu obce a ekonomické výhodnosti zcizení majetku ÚSC, které je nutné vždy proporcionalně poměřit dle konkrétního skutkového stavu. Znalecký posudek dokáže zhodnotit pouze finanční stránku převodu majetku, tj. stanovit cenu obvyklou, nikoliv jinou hodnotu pro ÚSC.²¹⁴ K vyvažování právních hodnot se obvykle využívá test proporcionality, který je podle mého názoru využitelný i na závěr o nakládání s majetkem obce v souladu s péčí řádného hospodáře.²¹⁵

Za prvé by se měla zkoumat vhodnost záměru (Vede snížená/zvýšená cena skutečně k cíli, kterého chceme dosáhnout?), dále potřebnost (Nelze našeho záměru dosáhnout i jiným způsobem než stanovením odchylné ceny?), v poslední řadě i vyvážit obě kolidující hodnoty (Zda snížení/zvýšení ceny sleduje legitimní cíl?).

Představme si obec obývanou převážně staršími lidmi, pro které je mobilita téměř nemožná. Tato obec chce vybudovat prodejnu potravin, poněvadž nejbližší obchod je 50 km. Obec má ve vlastnictví starou zchátralou budovu, kterou se rozhodne prodat. Nechá si zhotovit znalecký posudek, přičemž znalec určí hodnotu na 1.000.000 Kč. Jistý investor se jako jediný přihlásí do výběrového řízení, ale nabídne pouze částku 800.000 Kč, nicméně přislíbí zřízení obchodu s potravinami, a to na dobu 20 let. V první otázce zvažujeme, zda snížená prodejní cena povede k rozvoji obce – tedy vybudování obchodu. Domnívám se, že vybudování tohoto obchodu zabezpečí sociální oblast v obci a dlouhodobě znamená rozvoj pro obec. Navíc investor budovu opraví, na což by obec sama neměla prostředky. První kritérium je splněno. Druhé kritérium nabízí myšlenku pronájmu budovy investorovi. Budova je ovšem zchátralá a investor jakožto jediný zájemce na podmínku pronájmu nechce přistoupit. Druhé kritérium je také splněno. Legitimním cílem prodeje za nižší cenu je zbudování obchodu, který obci přinese prospěch, což zajisté je. Třetí podmínka je také splněna. V tomto případě lze shledat jiný důležitý zájem obce v podobě účelné a potřebné služby občanům žijících v dané obci.

4.2.3. Úmysl

Státní zástupce je povinen v řízení před soudem dokazovat vinu obžalovanému - tedy i

²¹⁴ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2018, s. 100 (§18 KZř).

²¹⁵ K testu proporcionality srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp.zn. ÚS 4/94 bod II a.

každému jednotlivému představiteli kolektivního orgánu (§ 2 odst. 5 TR). Úmyslné zavinění lze shledat v jednání zastupitele, jenž si je vědom rozhodnutí, pro které hlasuje, a zároveň tímto svým jednáním obci způsobí škodu, případně se vznikem škody je alespoň srozuměn.

Z konstantního rozhodování Nejvyššího soudu plyne, že nelze dovodit úmyslné zavinění pachatele, jestliže se jako neodborník spolehnul na informace poskytnuté advokátem.²¹⁶ Konkrétně: *„jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovodit nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.“*²¹⁷ Z tohoto rozhodnutí nám vyplývá, že úmysl nelze shledat v jednání, které spočívá ve spolehnutí se na odbornou radu. Otázkou je, zda a kdy je možné v tomto jednat spatřit nedbalost (viz níže).

Z pohledu dokazování je mnohdy těžké zjistit, kdo jak hlasoval či jinak jednal, poněvadž není zákonem vyloučena možnost tajného hlasování.²¹⁸ V poslední době se objevilo nové opatření v podobě audiovizuálního nahrávání jednání zastupitelstva obce.²¹⁹ Zastávám názor, že toto opatření je vhodné pro následné prokázání nejen subjektivní stránky spáchaného trestného činu, ale i jako prevence před zahájením trestního stíhání, poněvadž veškeré jednání ze strany členů kolektivního orgánu bude transparentní.

4.2.4. Nedbalost

Problematické z hlediska právní praxe se jeví prokazování nedbalosti při rozhodování o otázkách vyžadující odborné znalosti. K. Klíma tvrdí, že zastupitelé nejsou odborně připravovaní manažeři a lze je přirovnat k odpovědnému managementu obchodní korporace.²²⁰ Jaký je tedy právní základ požadavků kladených na představitele ÚSC?

Součástí péče řádného hospodáře je i schopnost rozeznat, kterou činnost není s to představitel ÚSC vykonávat či které znalosti a dovednosti nemá.²²¹ Z toho vyplývá, že je kladen důraz na dodržení postupu a nikoliv na samotné důsledky jednání. Pokud jedná v rozporu se svými schopnostmi, kterých si je plně vědom, platí nevyvratitelná domněnka, že jedná nedbale.²²²

Obecně platí, že zastupitel či radní nejedná nedbale, pokud při jednání vynaložil veškeré úsilí na odhalení protizákonnosti zejména tím, že naplnil kritérium opatrnosti se zohledněním limitu

²¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.1.2011, sp.zn. 5 Tdo 848/2010.

²¹⁷ Tamtéž.

²¹⁸ FUREK, Adam. *Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce - Praktické problémy* [online]. mvcr.cz, červen 2008 [cit. 8. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zasada-verejnosti-zasedani-zastupitelstva-obce-prakticke-problemy.aspx>>.

²¹⁹ FUREK, Adam. *Pořizování a zveřejňování záznamu z jednání zastupitelstva* [online]. moderniobec.cz, 7. února 2013 [cit. 2. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/porizovani-a-zverejnovani-zaznamu-z-jednani-zastupitelstva/>>.

²²⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. 1. vydání. Praha: Metropolitní univerzita, 2014, s. 236-237.

²²¹ JANŮ, Petr. In PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír (ed). *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 220 (§159).

²²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.10.2008, sp.zn. 29 Cdo 2531/2008.

jeho mandátu a odborných znalostí.²²³ Nejvyšší soud dovozuje, že se po představitelích ÚSC v rámci zabránění vzniku škody ÚSC nevyžadují žádné zvláštní odborné znalosti, ale postačí jim obvyklá opatrnost a obezřetnost, kterou lze důvodně očekávat u každého průměrného člověka.²²⁴ Nicméně je nutné k tomu dodat, že tito mají povinnost spravovat svůj územní celek s veškerou péčí a odborností, kterou lze po nich požadovat (srov. § 159 OZ).

Na první pohled složitá situace má jednoduché řešení. Pokud představitel ÚSC nerozumí určité otázce, je nutné si to uvědomit a pokusit se získat potřebné informace. Nabízí se např. vypracování znaleckého posudku, konzultace s odborníkem nebo vyhotovení stanoviska.

Nahlédneme-li do právní úpravy Rakouska, nalezneme např. v § 46 Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindengesetz), LGBl. Nr. 40/1985, že je možné k rozhodování zastupitelstva přizvat znalce nebo odbornou osobu mající v konečném důsledku poradní hlas. Přizvané osoby mají povinnost mlčenlivosti, tudíž se zamezí jakýmkoliv zneužití informací před konečným jednáním orgánu. Země Tyrolsko ve svém obecním zřízení uzákonilo, že obec nad 10 000 obyvatel je povinna zvolit právního poradce, který jim bude nápomocen při jednání.²²⁵ Menší obce mají doporučeno spolupracovat s místními spolky nebo si zřídit právnickou osobu starající se o právní a jiné odborné záležitosti.

Domnívám se, že výše uvedené podmínky pro nedbalostní jednání stanovené v české právní úpravě nejsou nikterak přehnané. Uvědomme si, že představitel byl zvolený společenstvím, které mu dalo mandát jej zastupovat. Představitel slibuje, že bude sloužit zájmům obce (§ 69 odst. 2 OZř). V tomto se zrcadlí také povinnost znát věci nad rámec běžných občanů. Ačkoliv je někdy složité posoudit, zda jsme obdrželi dostačující sumu informací pro rozhodnutí, musí být však tento nedostatek včas odhalen, což odpovídá zodpovědnému přístupu k plnění svých povinností. Možností pro menší obce je např. uzavření smlouvy s větší obcí, která jim bude pomáhat s řešením právních otázek, nebo využití místního spolku zabývajícího se právem po vzoru Tyrolska.

V rámci nedbalosti bychom neměli opomenout ani hrubou nedbalost. Z konstantního rozhodování českých soudů vyplývá, že jednání v hrubé nedbalosti lze shledat u těch zastupitelů, kteří vědomě opomenuli kvalifikované námitky jiných zastupitelů sdělených před konečným hlasováním zastupitelstva, jež upozorňovaly na existenci určitých okolností, že se majetek obce prodává za nižší cenu než by bylo obvyklé.²²⁶ Nejvyšší soud nicméně už dále nepodává bližší indicie k pojmu kvalifikovaná námitka.

²²³ RICHTER, Martin. Kdy mají zastupitelé odpovědnost za hlasování? *Právní rádce*, 2013, roč. 21, č. 8, s. 63.

²²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2015, sp.zn. 5 Tdo 492/2015.

²²⁵ § 58 odst. 3 Oberösterreichische Gemeindeordnung 2001 über die Regelung des Gemeinwesens in Tirol, LGBl. Nr. 36/2001. Dále také: § 37 odst. 2 Oberösterreichische Gemeindeordnung 1990, LGBl. Nr. 91/1990, § 78 odst. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998.

²²⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Tdo 827/2012.

V souladu s definicí hrubé nedbalosti se domnívám, že kvalifikovanou námitku lze nalézt právě v onom opakovaném upozornění ostatních zastupitelů, totiž skutkové okolnosti, jejíž nezházení může indikovat nedbalostní jednání zastupitele a může vyústit až „*ke slepému, neinformovanému a nekompetentnímu rozhodování v záležitostech územní samosprávy.*“²²⁷ Hlasuje-li zastupitel pro schválení určitého rozhodnutí navzdory vědomosti o existenci kvalifikované námitky bez jejího zjevného vyvrácení, jedná v hrubé nedbalosti a může být trestně odpovědný.²²⁸

²²⁷ PŮRY, RICHTER: *Trestní odpovědnost v územní samosprávě...*, s. 4.

²²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Tdo 827/2012.

Závěr

Trestní odpovědnost představitelů územně samosprávných celků je zajisté aktuální téma. Státní zastupitelství vydává analýzy, které by měly určovat meze činnosti OČTŘ, přičemž proti němu stojí Unie obhájců kritizující přemíru trestní represe.²²⁹ Senátor Jaroslav Kubera po semináři vedeném v Parlamentu uvedl: „*Ta situace není dobrá, trestní právo vniklo tam, kam nepatří. A musí se to řešit. Stalo se to legitimní součástí politického boje. Ty konce mohou být děsivé.*“²³⁰

Jedním z problémů je široký záběr právní úpravy, který klade vysoké odborné požadavky na znalost mnoha právních odvětví - trestního práva, správního práva, ale i občanského. Cílem této práce měla být analýza stávající právní úpravy a nalezení odpovědí na stanovené výzkumné otázky.

První výzkumnou otázkou byla nejvyšší přípustná míra ingerence veřejné moci z pohledu trestního práva. Trestní odpovědnost ÚSC jako právnické osoby je možná, nicméně velmi limitovaná. K trestní odpovědnosti postačí splnění následujících podmínek: 1) ÚSC jedná v soukromoprávním vztahu, nikoliv prostřednictvím výkonu veřejné moci, 2) spáchání trestněprávního jednání členem rady ÚSC, zastupitelstva ÚSC nebo zaměstnancem ÚSC, 3) nejedná se o TČ podle § 7 TOPO, 4) jednání je spácháno v rámci činnosti nebo v zájmu ÚSC, 5) neexistence okolností zprošťujících odpovědnost. Na základě modelových případů jsem vymezila situace, ve kterých tato trestní odpovědnost přichází v úvahu. Nedomnívám se, že by trestní odpovědnost ÚSC jakkoliv poškozovala jeho obyvatele, poněvadž existuje kontrolní systém, který tomuto jednání může zabránit. Mezi vnější kontrolu řadím např. volbu zástupců v demokratických volbách a vnitřní kontrolu např. institut účinné lítosti nebo zproštění odpovědnosti dle § 8 odst. 5 TOPO. Uvažovat lze i o zavedení compliance programu podle rakouského vzoru.

Dále jsem se zabývala limity trestní odpovědnosti samotných představitelů ÚSC, přičemž jsem zjistila, že veřejní funkcionáři mají stejné limity jako obecní pachatelé. Zkoumala jsem možnost trestněprávních limitů *de lege ferenda*, a to zavedení politické imunity. Dospěla jsem k závěru, že její zavedení není vhodné, poněvadž by tento institut sloužil spíše jako „*útěk před trestním stíháním*“, nikoliv jako ochranný institut zajišťující řádný výkon orgánu. Další limity by nebylo vhodné zavádět, stávající právní úprava zohledňuje spravedlivou míru trestní represe. Jedná se o kriminalitu úředních osob, přičemž tyto pachatelé mají v rukách větší pravomoci a je na ně kladena vyšší odpovědnost, a proto je jejich trestní odpovědnost naopak rozšířená, např. institutem úřední osoby nebo vyššími nároky na omluvitelnost omylu.

²²⁹ UNIE OBHÁJČŮ. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. uocr.cz, 18. března 2015 [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>>.

²³⁰ *Stíhání radních a zastupitelů. Mnozí mají strach znovu kandidovat* [online]. echo24.cz, 19. května 2014 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<http://echo24.cz/a/igskY/stihani-radnich-a-zastupitelu-mnozi-maji-strach-znovu-kandidovat>>.

Druhá výzkumná otázka spočívala ve způsobu dokazování subjektivní stránky u TČ podle § 220 TZ a § 329 TZ. Na základě reálných i modelových případů jsem vymezila situace, ve kterých se prokázalo konkrétní zaviněné jednání představitelů. Z těchto jsem dovodila skutečnosti, které je nutné zohlednit ke správnému dokázání subjektivní stránky: a) přesné zjištění způsobu jednání pachatele a jeho přístup k věci, b) analýza úvah pachatele v době páchaní TČ, c) osobní vlastnosti pachatele (zejména odbornost), d) zjištění jeho funkce a pravomoci v ÚSC, e) zjištění funkce a pravomoci všech dalších osob v nejbližším okolí pachatele, f) zjištění všech relevantních ustanovení interních předpisů ÚSC, g) posouzení existence jiného způsobu řešení (rozhodování pod časovým tlakem, zvažování rizik aj.), h) objektivní posouzení smyslu a účelu jednání pachatele.

Třetí výzkumná otázka se zabývala individuální odpovědností v kolektivním orgánu. Tato koncepce je zvolena vhodně. V porovnání s předchozí neexistencí postihu trestního jednání při rozhodování kolektivního orgánu vyplnila stávající právní úprava mezeru postihu trestního jednání, přičemž nepřináší nadměru trestní represe - naopak zajišťuje předvídatelnost práva a spravedlivé trestání a zároveň je v souladu s evropským standardem. Sporným momentem se zdálo být hlasování o nakládání s veřejným majetkem. Z teoretického hlediska je problematické prokázat onen jiný důležitý zájem, který ospravedlní ekonomicky nevýhodný prodej/nákup majetku ÚSC. Navrhují, aby pomocí testu proporcionality se tyto dvě hodnoty vyvážily a podle toho se zjistila tzv. výhodnost/nevýhodnost prodeje. Za prvé by se měla zkoumat vhodnost záměru (Vede snížená/zvýšená cena skutečně k cíli, kterého chceme dosáhnout?), dále potřebnost (Nelze našeho záměru dosáhnout i jiným způsobem než stanovením odchylné ceny?), v poslední řadě vyvážit obě kolidující hodnoty (Zda snížení/zvýšení ceny sleduje legitimní cíl?).

Přestože tato práce prokázala, že právní úprava ohledně trestní odpovědnosti v územní samosprávě je dostatečná, nelze opominout fakt, že představitelé sami pocítují strach před případným budoucím trestním stíháním.²³¹ V příloze této práce uvádím statistiku kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních týkajících se územní samosprávy, která prokazuje četnost výskytu TČ pouze dle § 220, § 221 TZ a § 329 TZ. Navrhují, aby po vzoru Rakouska byla zakotvena možnost orgánu ÚSC přizvat na jednání znalce nebo odbornou osobu mající v konečném důsledku poradní hlas.

Závěrem bych chtěla uvést citát Winstona Churchilla, britského politika, který vystihuje problematiku trestní odpovědnosti představitelů ÚSC takto: „*Odpovědnost je cena za velikost.*“²³²

²³¹ VICHEREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č.1, s.121.

²³² Doslovné znění: „*The price of greatness is responsibility.*“ Zdroj: SPENCER-CHURCHILL, Leonard, Winston. *The Gift of a Common Tongue* [online]. winstonchurchill.org, 6. září 1943 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1941-1945-war-leader/the-price-of-greatness-is-responsibility/>>.

Seznam odborných zdrojů

Monografie/komentáře

1. COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2018. 548 s.
2. DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník: komentář. I. díl (§ 1-232)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2015. 1568 s.
3. FENYK, Jaroslav, SMEJKAL, Ladislav, BÍLÁ, Irena. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018. 272 s.
4. FRYŠTÁK, Marek a kol. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2017. 312 s.
5. JANEČEK, Václav. *Kritika právní odpovědnosti*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2018. 300 s.
6. JELÍNEK, Jiří, HERCZEG, Jiří. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2013. 256 s.
7. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s.
8. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017. 976 s.
9. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl a 2. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.
10. KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. 1. vydání. Praha: Metropolitní univerzita, 2014. 338 s.
11. KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 240 s.
12. KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016. 380 s.
13. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2017. 364 s.
14. KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. 968 s.
15. LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2014. 2400 s.
16. MALÝ, Karel. *Trestní právo v Čechách v 15.-16. století*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1979. 262 s.
17. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl. Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: LINDE Praha a.s., 1998. 363 s.
18. PETROV, Jan a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017. 3053 s.
19. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2013. 500 s.
20. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. 1450 s.
21. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. 2135 s.
22. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I. Komentář*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013. 1920 s.

23. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014. 1052 s.
24. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018. 992 s.
25. PÚRY, František, RICHTER, Martin. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017. 200 s.
26. VIDRNA, Jan, DOLANSKÝ, Pavel. *Trestní odpovědnost obchodních korporací a územních samosprávných celků*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 216 s.
27. WAGNEROVÁ, Eliška, ŠÍMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2012. 931 s.

Odborné články

1. AICHER-HADLER, Gabrielle. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters. *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 2007, č. 1, s. 1-54.
2. ECKSCHLAGER, Michael. Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter. *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 2013, č. 3, s. 1-74.
3. JELÍNEK, Jiří. Ještě k rosahu kriminalizace jednání právnických osob. *Bulletin advokacie*. 2017, roč. 24, č. 4, s. 17-21.
4. PÚRY, František, RICHTER, Martin. Spolehnutí se na správnost odborné rady a její nesprávné poskytnutí z hlediska trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie*, 2018, roč. 25, č.10, 18-24 s.
5. PÚRY, František, RICHTER, Martin. Trestní odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem a výkon pravomoci úřední osoby. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 2, s. 195-207.
6. RICHTER, Martin. Kdy mají zastupitelé odpovědnost za hlasování? *Právní rádce*. 2013, roč., č. 8, s. 62-65.
7. ŠČERBA, Filip. K trestnému činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. *Trestněprávní revue*, 2011, roč.10, č. 7, s. 189-192.
8. TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Správní právo*. roč. 25, č. 3, 2016, s.149-161.
9. VICHÉREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č.1, s. 121-134.
10. ZARIVNIJ, Petr. Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, roč. 24, č. 4, s. 661-674.

Příspěvky ze sborníků

1. HRÁDELA, Karol. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a kauza MUDr. Ratha. In *Sborník Dny práva 2012. Část VII. Trestněprávní a procesní alternativy v trestním právu individuálním a kolektivním*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 1435-1447.
2. PÚRY, František, ŠÁMAL, Pavel. Trestní odpovědnost v souvislosti s rozhodováním kolektivních orgánů. In ZOUFALÝ, Vladimír (ed). *XXIV. Karlovarské právní dny*. Praha: Leges, 2016. s. 556-580.
3. VON DUYNE, Petrus C. Boj proti korupci: způsoby a stanoviska. In NOVOTNÝ, Čeněk (ed.). *Boj proti korupci*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999, s. 1-47.
4. WEBER, Karl. Die Haftung des Bürgermeisters: Öffentlichrechtliche Aspekte. In LEITL-STAUDINGER, Barbara (ed). *Die Haftung von Bürgermeistern und Gemeindeorganen*. Wien: Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010, s. 59-78.

Internetové odkazy

1. VLÁDA ČR. *Akční plán boje s korupcí 2018* [online]. korupce.cz, 3. ledna 2018 [cit. 21. února 2019]. Dostupné na <<http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2018-2/>>.
2. *Analýza soudních rozhodnutí* [online]. transparency.cz, únor 2016 [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Anal%C3%BDza-korup%C4%8Dn%C3%ADch-trestn%C3%BDch-%C4%8Din%C5%AF-z-pohledu-genderu-2015.pdf>>.
3. BISCHOF, Daniel, PECHAR, Brigitte. *Das bereitet uns Sorge* [online]. wienerzeitung.at, 1. srpna 2017 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/908303_Das-bereitet-uns-Sorge.html>.
4. Vrchní soud v Praze. *Usnesení ze dne 17.10.2016, sp. zn. 6 To 106/2015* [online]. ceska-justice.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2016/12/Rath_VS_171016.pdf>.
5. ČTK. *Drubá část Rathovy kauzy jde k soudu, týká se údajného ovlivňování zakázek* [online]. iDnes.cz. 12. července 2018 [cit. 17. února 2019]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/david-rath-obzaloba-krajsky-soud-verejne-zakazky-manipulace-uplatky.A180712_092459_domaci_fer>.
6. FENYK, Jaroslav. *Trestní odpovědnost právnických osob – úvodní vystoupení prof. JUDr. Jaroslava Fenyka Ph.D., DSc. na diskuzním setkání české národní skupiny AIDP Praha 6.10.2011* [online]. ok.cz, 6. října 2011 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <www.ok.cz/iksp/docs/aidp_111006f.doc>.
7. FUREK, Adam. *Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce - Praktické problémy* [online]. 2008 [cit. 8. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zasada-verejnosti-zasedani-zastupitelstva-obce-prakticke-problemy.aspx>>.
8. FUREK, Adam. *Pořizování a zveřejňování záznamu z jednání zastupitelstva* [online]. moderniobec.cz, 7. února 2013 [cit. 2. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/porizovani-a-zverejnovani-zaznamu-z-jednani-zastupitelstva/>>.
9. HURYCHOVÁ, Klára, SÝKORA, Michal. *Compliance programy a jejich význam v České republice* [online]. bulletin-advokacie.cz, 2. února 2016 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/compliance-programy-a-jejich-vyznam-v-ceske-republice?browser=full>>.
10. Krajský soud v Praze. *Rozsudek ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013* [online]. justice.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <<https://www.justice.cz/documents/17929/1630098/Si+186-2018+p%C5%99%C3%ADloha.pdf/ff8e2a3f-73bc-4913-a045-f3b8b71aea91>>.
11. NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků* [online]. nsz.cz, 24. září 2014 [cit. 21. ledna 2019]. Dostupné na <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_z_astupitelu_analyza.pdf>.
12. NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.* [online]. nsz.cz, 16. července 2018 [cit. 24. září 2018]. Dostupné na <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/1SL1102018analyzaNSZ1672018.pdf>.
13. PIŠTORA, Zdeněk. *Informace pro občany o trestním stíhání deseti zastupitelů města Postoloprty* [online]. Postoloprty. cz, 30. dubna 2017 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<http://www.postoloprty.cz/informace-pro-obcany-o-trestnim-stihani-deseti-zastupitelu-mesta-postoloprty/d-12206>>.

14. SPENCER-CHURCHILL, Leonard, Winston. *The Gift of a Common Tongue* [online]. winstonchurchill.org, 6. září 1943 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1941-1945-war-leader/the-price-of-greatness-is-responsibility/>>.
15. *Statistické ročenky kriminality Ministerstva spravedlnosti ČR z let 2013 až 2017* [online]. portal.justice.cz, [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>>.
16. UNIE OBHÁJČŮ. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 ke trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. 18. března 2015 [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>>.
17. *Stíhání radních a zastupitelů. Mnozí mají strach znovu kandidovat* [online]. echo24.cz, 19. května 2014 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<http://echo24.cz/a/igsKY/stihani-radnich-a-zastupitelu-mnozi-maji-strach-znovu-kandidovat>>.
18. *Transparency International Česká republika – kdo jsme* [online]. transparency.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/kdo-jsme/>>.
19. VIDRNA, Jan. *Proč nejsou stíhány územně samosprávné celky* [online]. epravo.cz, 9. listopadu 2016 [cit. 22. ledna 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/proc-nejsou-stihany-uzemni-samospravne-celky-103603.html>>.

Soudní rozhodnutí

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, sp.zn. II. ÚS 75/93.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp.zn. ÚS 4/94.
3. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6.6.2007, sp.zn. II. ÚS 265/07.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14.
5. Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1965/16.
6. Rozsudek Ústavního soudu ČR ze dne 8.6.2018, sp.zn. I. ÚS 2784/16.
7. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 7.5.1923, sp.zn. Kr I 318/22.
8. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 31.10.1935, sp.zn. Zm II 333/35.
9. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.6.1997, sp. zn. 2 Tzn 27/97.
10. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.1.2007, sp. zn. 4 Tz 167/2006.
11. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2008, sp.zn. 5 Tdo 1395/2007.
12. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9.7.2008, sp. zn. 7 Tdo 829/2008.
13. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30.7.2008, sp. zn. 5 Tdo 747/2008.
14. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.10.2008, sp.zn. 29 Cdo 2531/2008.
15. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.
16. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.6.2009, sp.zn. 4 Tdo 576/2009.
17. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2009, sp.zn. 6 Tdo 510/2009.
18. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2010, sp.zn. 8 Tdo 146/2010.
19. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.1.2011, sp.zn. 5 Tdo 848/2010.
20. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.2.2012, sp.zn. 11 Tdo 454/2011.
21. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.5.2012, sp.zn. 8 Tdo 1131/2011.
22. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.6.2012, sp.zn. 4 Tdo 357/2012.
23. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Tdo 827/2012.
24. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.2.2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014.
25. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.3.2014, sp.zn. 6 Tdo 145/2014.
26. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.11.2014, sp. zn. 5 Tdo 1155/2014.
27. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9.12.2014, sp.zn. 6 Tdo 1277/2014.
28. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.1.2015, sp.zn. 8 Tdo 1641/2014.
29. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2015, sp.zn. 5 Tdo 492/2015.

30. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.11.2015, sp.zn. 5 Tdo 316/2015.
31. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.5.2016, sp.zn. 5 Tdo 592/2015.
32. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2016, sp.zn. 5 Tdo 279/2016.
33. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.6.2016, sp.zn. 7 Tdo 746/2016.
34. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.8.2016, sp.zn. 4 Tdo 873/2016.
35. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14.9.2016, sp.zn. 3 Tdo 1140/2016.
36. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.9.2016, sp.zn. 8 Tdo 972/2016.
37. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 17.10.2016, sp.zn. 6 To 106/2015.
38. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2.11.2016, sp.zn. 3 Tdo 1146/2016.
39. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.11.2016, sp.zn. 5 Tdo 1475/2015.
40. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2017, sp.zn. 4 Tdo 1681/2016.
41. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.6.2017, sp.zn. 6 Tz 3/2017.
42. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14.6.2017, sp.zn. 8 To 6/2017.
43. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2017, sp.zn. 4 Tdo 724/2017.
44. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.10.2017, sp.zn. 5 Tdo 334/2017.
45. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.6.2018, sp. zn. 4 T 21/2013.

Právní předpisy

1. Zákon č. 141/1963 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 367/1990 Sb., České národní rady o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky.
5. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
6. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
7. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
8. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
15. Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegeseztz), LGBl. Nr. 40/1985.
16. Oberösterreichische Gemeindeordnung 1990, LGBl. Nr. 91/1990.
17. Gesetz vom März 2001 über die Regelung des Gemeinwesens in Tirol, LGBl. Nr. 36/2001.
18. Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998.

Ostatní

1. Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.4.2018, sp.zn. Tpjn 300/2017.
2. Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR, ze dne 27.6.1978, sp.zn. Plsf 1/78.
3. *Vládní návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim*. Sněmovní tisk č. 285/0, část č. 1/2 včetně důvodové zprávy [online]. Poslanecká sněmovna České republiky [cit. 6.2.2019]. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=69428>>.

Příloha I. Statistická analýza kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních týkající se územní samosprávy v letech 2013-2017

I. Obecná metodika

Tato Příloha navazuje na druhou a třetí kapitolu této diplomové práce, která se zabývá nejvyšší přípustnou mírou ingerence veřejné moci do územní samosprávy, konkrétněji hranicemi trestní odpovědnosti v územní samosprávě. Cílem této statistiky by mělo být zjištění rozměru trestných činů páchaných obecnými pachateli a pachateli v územní samosprávě ve společnosti.

V rámci odborné veřejnosti existuje mnoho zdrojů, ze kterých můžeme čerpat informace k této problematice. Ministerstvo spravedlnosti každý rok vydává Statistickou ročenku kriminality, ve které uvádí statistiky týkající se širokého spektra aspektů trestního řízení (např. počet obviněných, obžalovaných a odsouzených, počet zastavení, odložení, postoupení trestního stíhání aj., a to vždy konkrétně ke každému trestnému činu vedeném jak podle T'Z, tak i zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona). Statistické ročenky vychází z podkladů okresních (obvodních), krajských i vrchních státních zastupitelství a soudů ČR. Ve Statistické ročence však nejsou vedeny konkrétní údaje o trestních řízeních proti představitelům územní samosprávy.²³³

Dalším zdrojem statistických dat mohou být statistiky vedené Transparency International – Česká republika, o.p.s., která se zabývá zejména problematikou korupce ve společnosti.²³⁴ Tato nezisková nevládní organizace nicméně opět nevede komplexní analýzu, vždy se zaměřuje jen na konkrétní oblast.²³⁵

V souvislosti s rozšiřujícím se pocitem vzrůstající trestní represe u jednotlivých představitelů ÚSC vydala Unie obhájců dne 18.3.2015 Stanovisko č. 3/2015 svoji statistiku o počtu trestně stíhaných představitelů územní samosprávy a počtu pravomocně skončených trestních řízení, ve kterých byli představitelé uznáni vinnými. Údaje byly nasbírány ze zkušeností jednotlivých členů Unie.²³⁶ Tato statistika inspirovala další osobnosti z odborné veřejnosti, např. Petra Tomana²³⁷, přičemž toto celé vyústilo k vypracování statistické Analýzy trestné činnosti volených funkcionářů ÚSC Nejvyšším státním zastupitelstvím (dále jen „*Analýza NSZ*“) za součinnosti Ministerstva spravedlnosti ČR, a to na základě požadavku ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny ČR

²³³ Srov. *Statistické ročenky kriminality Ministerstva spravedlnosti ČR z let 2013 až 2017* [online]. portal.justice.cz, [cit. 28.2.2019]. Dostupné na <<http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>>.

²³⁴ Srov. *Transparency International Česká republika – kdo jsme* [online]. transparency.cz, [cit. 28.2.2019]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/kdo-jsme/>>.

²³⁵ Např. *Analýza soudních rozhodnutí* [online]. transparency.cz, únor 2016 [cit. 28.2.2019]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Anal%C3%BDza-korup%C4%8Dn%C3%ADch-trestn%C3%BDch-%C4%8Din%C5%AF-z-pohledu-genderu-2015.pdf>>.

²³⁶ UNIE OBHÁJCŮ. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. uocr.cz, 18.3.2015 [cit. 6.2.2019]. Dostupné na <<http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>>.

²³⁷ TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Správní právo*. roč. 25, č. 3, 2016, s. 156-158.

(usnesením č. 23 ze dne 14.2.2018).²³⁸ Zdrojem dat byly všechny okresní (obvodní), krajská i vrchní státní zastupitelství (celkem 96). Tato statistika se zaměřuje na celkový přehled trestné činnosti v územní samosprávě v období od 2013-2017 s užším zaměřením na trestné činy podle § 220 a § 221 TZ, které jsou v územní samosprávě nejčastěji páchany.²³⁹ V této statistice však postrádám srovnání počtu trestných činů dle jejich kvalifikace obecně ve společnosti v návaznosti na páchaní v územní samosprávě. Proto níže uvádím statistiku kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních v období 2013-2017.

Po prostudování všech výše uvedených statistik jsem dospěla k názoru, že využiji data Statistické ročenky kriminality Ministerstva spravedlnosti (dále jen „*Statistické ročenky kriminality 2013-2017*“) a data z Analýzy NSZ, přičemž tak nejlépe posoudím rozměr trestných činů páchaných obecnými pachateli a pachateli v územní samosprávě, tj. v celospolečenském srovnání. Na obou statistikách se podílely stejné veřejné orgány (soudy a státní zastupitelství), přičemž dále sledují stejné časové období, tudíž by uvedená data měly vzájemně korespondovat a minimalizovat množství chyb. Zaměřím se tedy na přehled o trestněprávních kvalifikacích, které byly aplikovány ve věcech představitelů ÚSC a obecných pachatelů, přičemž jeden skutek mohl naplnit více skutkových podstat (obdobně i analýza státního zastupitelství²⁴⁰). Zkoumány budou trestněprávní kvalifikace ve vedených řízeních, pakliže by dané řízení nebylo ukončeno v jednom roce, může se údaj v dalším roce objevit znovu. Dále není z Analýzy NSZ zřejmé, zda do statistiky byly zahrnuty i údaje o trestných činech páchaných podle trestního zákona č. 140/1961 Sb. Moje statistika bude tedy obsahovat jen kvalifikaci trestných činů podle TZ. Žádost o zbylá statistická data by byla možná, nicméně ekonomicky i časově velmi náročná, a ponechávám to tedy pro další studium.

II. Statistická data

Celkově se v období od roku 2013-2017 řešilo v trestním řízení 438 případů vedených proti představitelům územně samosprávných celků. 2013 - 83 případů, 2014 – 80 případů, 2015 - 85 případů, 2016 - 101 případů, 2017 - 89 případů.²⁴¹

Níže budou postupně rozebírat jednotlivé trestné činy zpracované v kapitole III. této diplomové práce, přičemž se zaměřím na počet TČ dle jejich kvalifikace v trestních řízeních. Zde je obecná tabulka značící trestné činy v územní samosprávě v období 2013-2017, jak je vyjádřeno v Analýze NSZ.

²³⁸ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků* [online]. nsz.cz, 16. července 2018 [cit. 28.2.2019]. Dostupné na <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/1SL1102018analýzaNSZ1672018.pdf>.

²³⁹ Tamtéž.

²⁴⁰ Tamtéž.

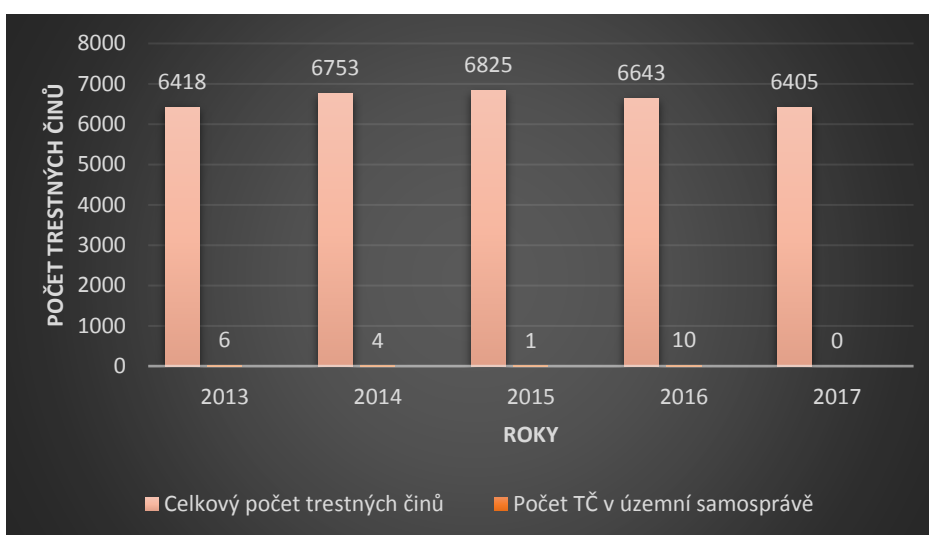
²⁴¹ Tamtéž.

Kvalifikace TČ řešených v územní samosprávě	2013	2014	2015	2016	2017	Celkem
§ 209	6	4	1	10	0	21
§ 212	1	4	2	3	7	17
§ 220	29	35	47	53	50	214
§ 221	4	3	3	4	5	19
§ 260	3	2	3	6	7	21
§ 329	49	49	44	56	49	247
§ 330	1	1	1	0	1	4
§ 331	8	5	1	5	4	23
§ 332	4	2	2	0	1	9

Tabulka č. 1: Počet trestných činů dle jejich kvalifikace v trestních řízeních (Zdroj: Analýza NSZ)

Níže již pojednám o jednotlivých trestných činech konkrétně.

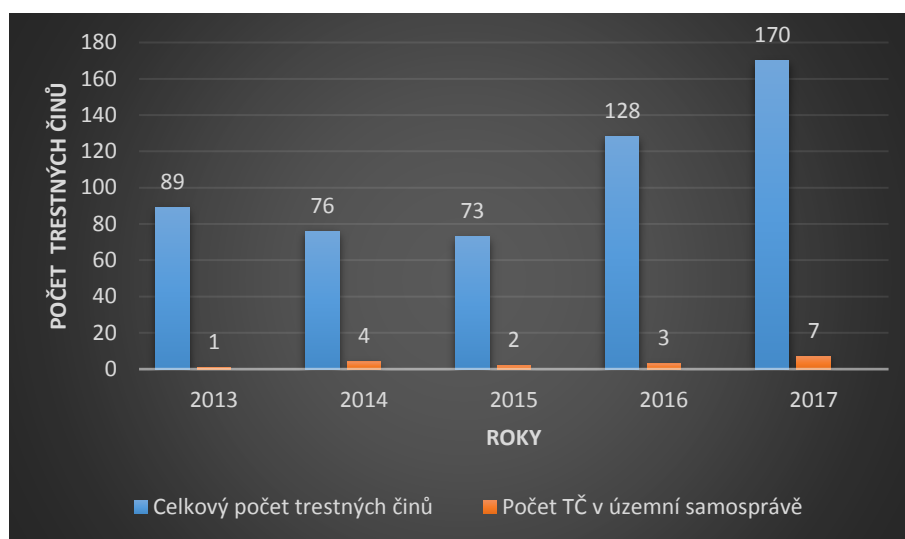
1) Trestný čin podvodu podle § 209 TZ



1.1. Kvalifikace TČ podvodu dle § 209 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)

Z tohoto grafu je již na první pohled zjevné, že od roku 2013 do 2016 poměr TČ podvodu v územní samosprávě a obecně ve společnosti klesá. V roce 2013 se jedná o 0,09%, v roce 2014 o 0,06%, v roce 2015 o 0,01%). V roce 2016 došlo k obecnému snížení aplikace tohoto TČ, nicméně v oblasti územní samosprávy došlo k nárůstu (0,15% z celkového počtu). V roce 2017 nebyl evidovaný žádný případ TČ podvodu v územní samosprávě.

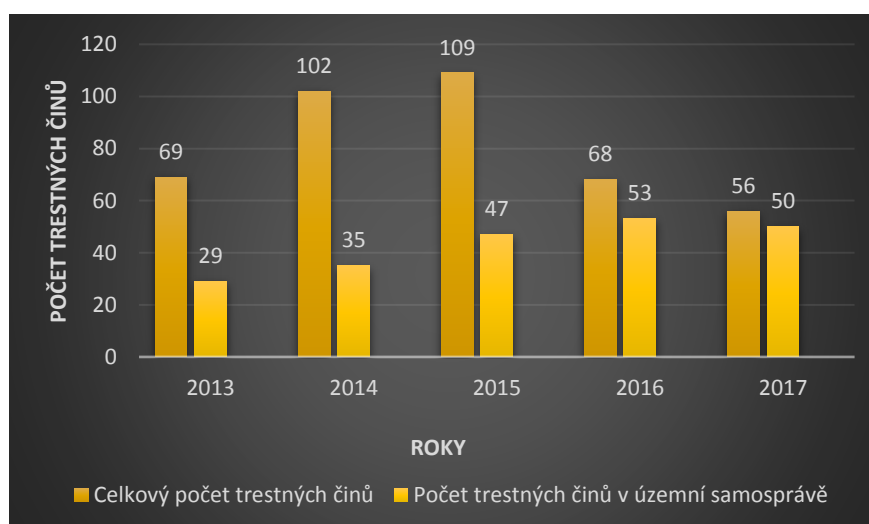
2) Trestný čin dotačního podvodu podle § 212 TZ



1.2. *Kvalifikace TČ dotačního podvodu dle § 212 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Trestný čin dotačního podvodu prokazuje velmi kolísavý charakter a nelze z něho vysledovat žádný jednotný trend. V roce 2014 bylo k celkovému počtu TČ 1,12% trestných činů kvalifikováno jako dotační podvod v územní samosprávě, v roce 2015 se jednalo o 5,26 %, v roce 2016 o 2,74% a v roce 2017 je to 4,12 %, nicméně to lze přičítat všeobecnému nárůstu kriminality. Lze tedy konstatovat, že průměr se drží kolem těch 3,12%.

3) Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TZ

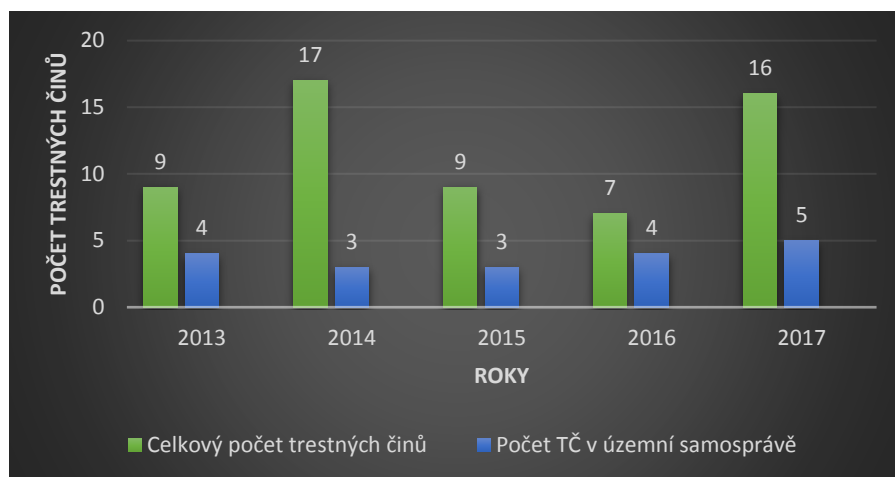


1.3. *Kvalifikace TČ porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Jeden z nejčastěji páchaných trestných činů v územní samosprávě je právě trestný čin podle § 220 TZ (viz výše). V roce 2013 činil podíl tohoto TČ 42,03%, v roce 2014 se snížil na 34,31%, v roce 2015 se opět zvýšil na 43,12%, v roce 2016 se jednalo o 77,94% a v roce 2017 dokonce činil 89,29%. Obecně lze konstatovat, že roste počet tohoto TČ páchaného v územní samosprávě.

4) Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221

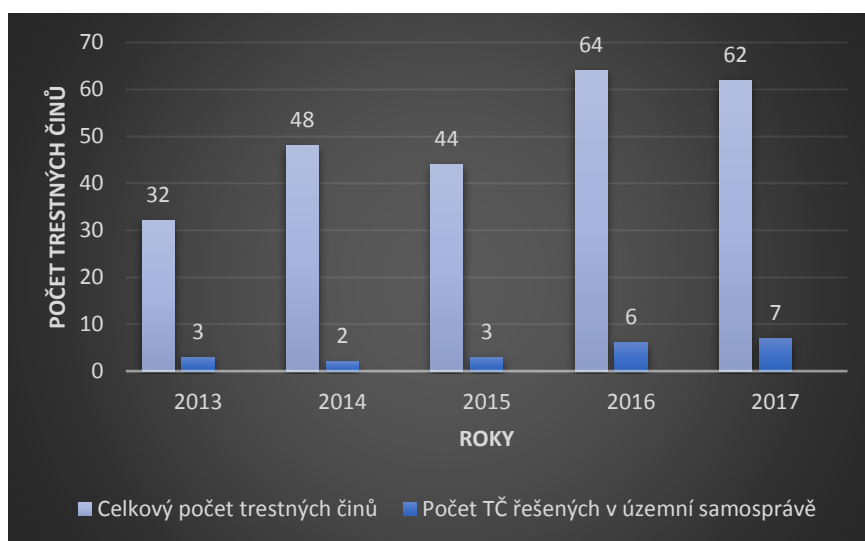
TZ



1.4. Kvalifikace TČ porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti dle § 221 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)

Z výše uvedeného grafu je vidno, že kvalifikace počtu TČ vedených v trestních řízeních vůči veřejným funkcionářům samosprávy je v daném období téměř stejný. V roce 2013 činil tento poměr 44,44%, v roce 2014 celých 17,65%, v roce 2015 33,33%, v roce 2016 dokonce 57,14% a v roce 2017 celých 31,25 %. V průměru se jedná o 36,76 %.

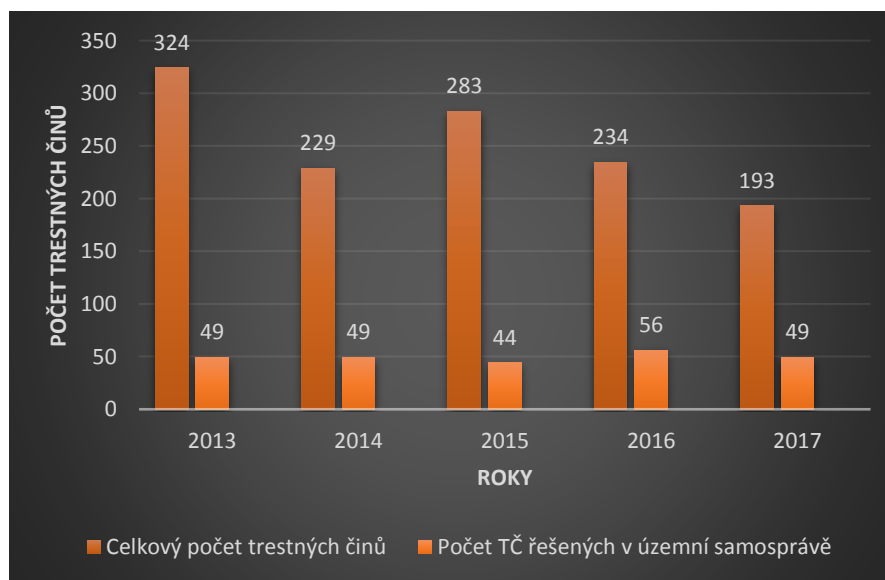
5) Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 TZ



1.5. *Kvalifikace TČ poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Z uvedeného grafu je seznatelné, že v roce 2013 činil poměr trestných činů v územní samosprávě 9,38%, v roce 2014 se jednalo o 4,16%, v roce 2015 celých 6,81%, v roce 2016 9,38% a v roce 2017 11,29 %. V rámci tohoto TČ můžeme sledovat postupný zvyšující se nárůst aplikovatelnosti kvalifikování tohoto TČ.

6) Trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ

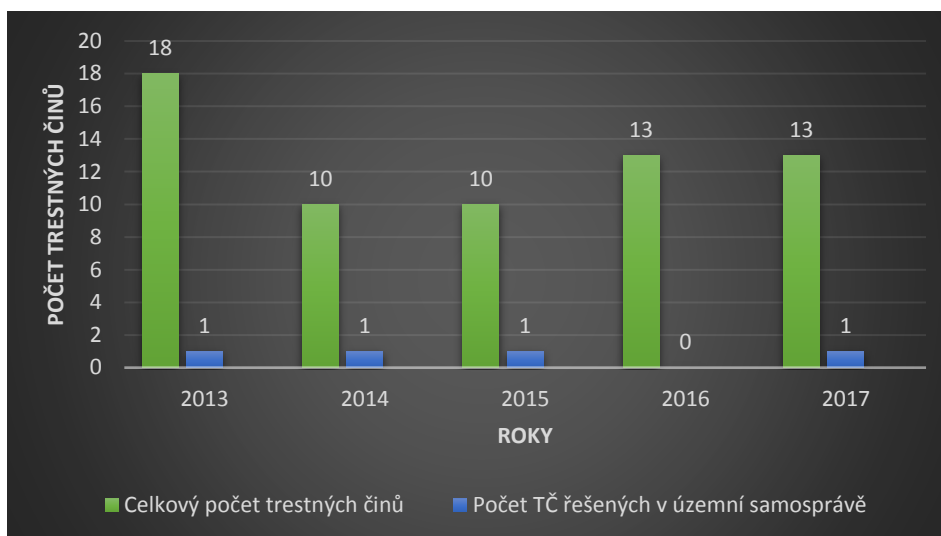


1.6. *Kvalifikace TČ zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Statistika k TČ podle § 329 TZ nevykazuje ani stoupající ani klesající charakter. V roce 2013 se aplikovala kvalifikace tohoto TČ v poměru 15,12%, v roce 2014 celých 21,39%, v roce 2015

15,55%, v roce 2016 23,93% a v roce 2017 dokonce 25,39 % trestních případů vedených proti představitelům ÚSC.

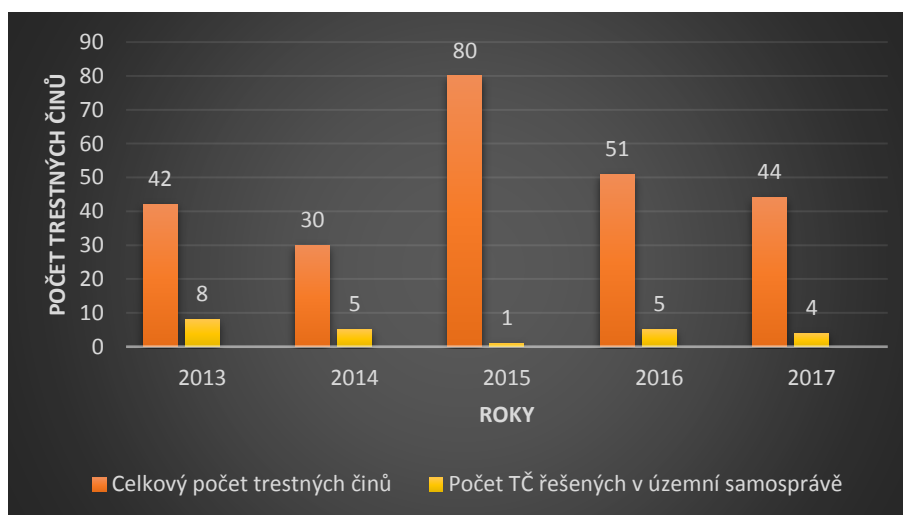
7) Trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 TZ



1.7. *Kvalifikace TČ maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Z výše uvedeného grafu je na první pohled vidno, že počet TČ kvalifikovaných dle § 330 TZ je v období 2013-2017 konstantní nehledě na výkyvy kriminality v celé společnosti.

8) Trestný čin přijetí úplatku podle § 331 TZ

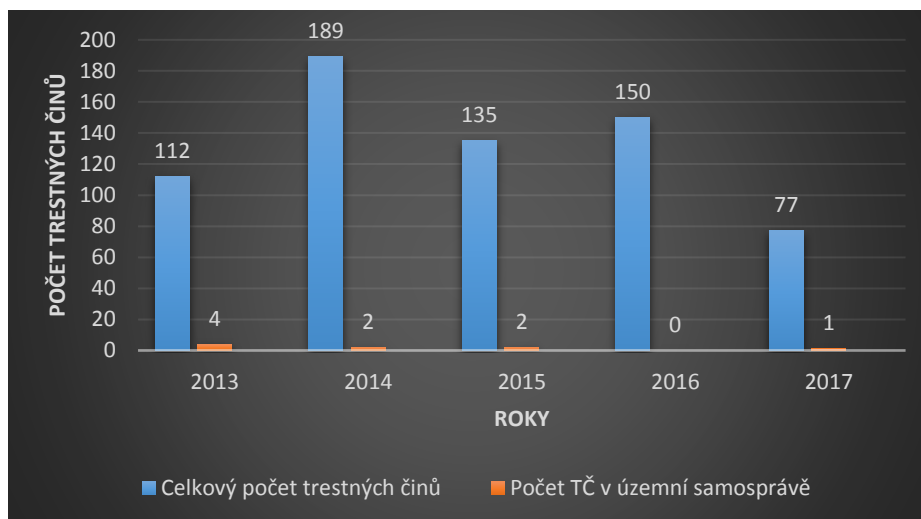


1.8. *Kvalifikace TČ přijetí úplatku dle § 331 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Tento graf znázorňuje opět poměr mezi počtem trestných činů kvalifikovaných dle § 331 TZ u jakékoliv fyzické osoby, a počtem trestných činů kvalifikovaných v trestním řízení s veřejným funkcionářem územní samosprávy. V roce 2013 činil tento poměr 19,05%, v roce

2014 se jednalo o 16,67%, rok 2015 byl výjimečný s celkovým počtem 1,25%, v roce 2016 9,80% a v roce 2017 celých 9,09 %.

9) Trestný čin podplácení podle § 332 TZ



1.9. *Kvalifikace TČ podplácení dle § 332 TZ ve vedených trestních řízeních (zdroj: Statistické ročenky kriminality 2013-2017 a Analýza NSZ)*

Z uvedené statistiky je zřejmé, že počet trestných činů podplácení v územní samosprávě (bráno podle kvalifikace) postupně klesá nehledě na výkyvy společenské kriminality.

III. Závěr

Z výše uvedené statistiky lze shledat alarmně vysokou aplikovatelnost trestněprávní kvalifikace trestného činu podle § 220, § 221 a § 329 TZ v územní samosprávě. Bohužel nemáme k dispozici další údaje, které by nám poskytly zdůvodnění tohoto jevu, a proto bychom se museli uchýlit pouze k nepodloženým dohadům a spekulacím. Doporučuji se tedy zaměřit na tyto problematické trestné činy i do budoucna, zda nebude potřeba učinit nějaká legislativní opatření. V nedávné době došlo již k prvnímu legislativnímu opatření, a to vydáním zákona č. 257/2017 Sb., kterým se mění obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze, kterým se do těchto zákonů doplnila věta „Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.“ Toto ustanovení je účinné od 1.9.2017 a pro zatím nebyly publikované žádné příklady o jeho účinnosti ve společnosti. Nicméně shledávám tento počín jako vstřícný krok zákonodárce a jeho snahu řešit problémy, které se v praxi vyskytují.

Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá analýzou právní úpravy trestní odpovědnosti představitelů územně samosprávných celků, přičemž základním výzkumným rámcem je stanovení nejvyšší přípustné míry zásahu veřejné moci do územní samosprávy vymezením limitů trestní odpovědnosti územně samosprávného celku jako právnické osoby a jeho představitelů jako fyzických osob. Další zpracovávanou oblastí je vymezení problematických aspektů vybraných trestných činů se zaměřením na dokazování subjektivní stránky zejména trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku nebo trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby. V neposlední řadě je zkoumána koncepce individuální odpovědnosti kolektivního orgánu. Autorka se snaží nalézt správné řešení těchto problémů nejen prostřednictvím výkladu právních norem a interpretací soudních rozhodnutí, ale i porovnáním s rakouskou právní úpravou. Zdrojem informací je především odborná literatura spolu se soudní judikaturou, která prokazuje, jakým způsobem se český právní systém vyrovnává s touto kriminalitou. V příloze této práce lze nalézt statistiku trestné činnosti veřejných funkcionářů za období 2013-2017. Diplomová práce vychází z platné právní úpravy k 14.3.2019.

Abstract

The diploma thesis deals with an issue of criminal liability of municipal representatives of local administration. The basic scope of activity is to define the limits of criminal intervention with the aid of defining the limits of criminal liability of local government as legal entity and its representatives as natural person. In the next part of this diploma thesis there is an attempt to define the problematic aspects of chosen criminal act and the aspects of intention and negligence by the following criminal act: the breach of trust and the misconduct in an office. Last but not least there is defined the individual criminal liability in the collective body of the municipal government. The author is trying to solve these problems with the interpretation of the legal norms, criminal judgements and the comparison of the Czech and Austrian legislation. The source literature is mainly professional literature (references books) and judgements that proves how the Czech legal system deals with this criminality. The statistics of criminal activity of representatives of local government during 2013-2017 is attached. The thesis is based on the current legislation as of 14th March 2019.

Klíčová slova

hospodaření s majetkem, individuální odpovědnost, nedbalost, porušení povinnosti při správě cizího majetku, trestný čin, trestní odpovědnost právnických osob, úmysl, územní samosprávný celek, veřejný funkcionář, zastupitelstvo, zavinění

Keywords

breach of trust, criminal act, criminal liability of legal entities, fault, individual liability, intention, local administration, money management, municipal council, municipal councillors, negligence