

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta



**ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI**

**Porušení povinnosti při správě
cizího majetku v územních
samosprávných celcích**

Diplomová práce

Plzeň 2023

Kristýna Nováková

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Kristýna NOVÁKOVÁ**
Osobní číslo: **R19M0281P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Porušení povinnosti při správě cizího majetku v územních samosprávných celcích**
Zadávající katedra: **Katedra trestního práva**

Zásady pro vypracování

Osnova práce:

- 1) Ústava ČR a územní samospráva
- 2) Opodstatnění správy cizího majetku
- 3) Právní úprava správy cizího majetku v soukromém právu a v trestním právu, péče řádného hospodáře
- 4) Orgány územní samosprávy
- 5) Zavinění při porušení správy cizího majetku
- 6) Trestní odpovědnost ÚSC
- 7) Trestní odpovědnost fyzických osob v ÚSC
- 8) Trestné činy při správě cizího majetku

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

Základní prameny:

Ústava ČR – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,
LZPS – Usnesení č. 2/1993 Sb.,
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
Trestní odpovědnost v územní samosprávě (JUDr. František Púry, Ph.D., Mgr. Martin Richter)

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Petr Kybic, Ph.D.**
Katedra trestního práva

Datum zadání diplomové práce: **7. března 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. František Vavera, Ph.D., LL.M.
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. srpna 2022

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Diplomová práce na téma:	Porušení povinnosti při správě cizího majetku v územních samosprávných celcích
Vedoucí diplomové práce:	JUDr. Bc. Petr Kybic, Ph.D.
Pracoviště vedoucího:	Katedra trestního práva
Diplomant:	Kristýna Nováková
Studijní obor:	Právo
Studijní program:	Právo a právní věda
Katedra:	Katedra trestního práva
Plzeň	2023

Prohlašuji,

že jsem tuto diplomovou práci na téma *Porušení povinnosti při správě cizího majetku v územních samosprávných celcích* vypracovala sama, na základě použitých zdrojů uvedených v seznamu.

V Plzni dne 31. 1. 2023

.....

Kristýna Nováková

Já níže podepsaná,

Kristýna Nováková, autorka diplomové práce na téma

Porušení povinností při správě cizího majetku v územních samosprávných celcích,

která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), v platném znění (dále jen „autorský zákon“), dávám svůj souhlas ve smyslu zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, správci, kterým je

Západočeská univerzita v Plzni,

ke zpracování údajů v rozsahu jména a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Západočeské univerzity v Plzni.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla podle autorského zákona.

V Plzni dne 31. 1. 2023

.....

Kristýna Nováková

Prohlašuji,

že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného akademického titulu. Dále prohlašuji, že vlastní text této diplomové práce včetně poznámek pod čarou má **141.981** znaků včetně mezer.

V Plzni dne 31. 1. 2023

.....

Kristýna Nováková

Velice ráda bych poděkovala panu JUDr. Bc. Petru Kybicovi, Ph.D. za odbornou pomoc, vedení a podněty pro vypracování mé diplomové práce a také panu Doc. JUDr. Jindřichovi Psutkovi, Ph.D. za spoluvedení celého SGS projektu. Především bych tímto chtěla poděkovat celé své rodině za podporu během studia.

V Plzni dne 31. 1. 2023

.....

Kristýna Nováková

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je porušení povinností při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích. Tuto diplomovou práci jsem započala psát krátce před volbami do zastupitelstev obcí ČR v září 2022. Mou aktivní účastí při volbách do zastupitelstev obcí ČR jsem si tím více uvědomila, že trestní odpovědnost úředních osob všech územně samosprávných celků je aktuální téma. Tuto problematiku a dá se říci potenciální podezření k tomuto trestněprávnímu institutu řeší jak úřední osoby a zastupitelé mezi sebou (kteří byli zvoleni a zároveň disponují většinou v příslušném zastupitelstvu), tak více zastupitelé zvolení v opozici, ještě více občané nezvolení a v neposlední řadě voliči, kterým mají zastupitelé v územně samosprávném celku „vládnout“ a v poslední řadě zbývající veřejnost a média. Častý rozkol ve vůlích či představách těch, kteří vládou oproti těm, kterým vládnoucí vládou, o tom, co je dobré, je fenomén dnešní doby a dnešní politiky. Politika (z řeckého polis – město, politiké techné – správa obce) je mnohoznačný pojem obvykle označující proces a metodu rozhodování určité skupiny lidí s pluralitními zájmy a názory.¹ Politika tedy předurčuje třetí plochy v názorech. Tato diplomová práce by měla určité části názorů k hospodaření s majetkem v územně samosprávných celcích osvětlit. Použitými metodami v této diplomové práci jsou deskripce, analýza a komparace.

V této diplomové práci používám většinou metodu logickou, komparativní a analytickou. Cílem této diplomové práce je předně zmapovat ústavněprávní zakotvení územní samosprávy v ČR a dále teoreticky popsat institut trestněprávní odpovědnosti úředních osob územně samosprávných celků v souvislosti se správou majetku těchto celků. Dalším záměrem v teoretické části této diplomové práce je zaměření se na definici *péče řádného hospodáře* a zmapování odpovědnosti konkrétních osob k nakládání s majetkem územně samosprávných celků. Cílem této diplomové práce je také teoreticky popsat a rozebrat dotčené trestné činy a jejich skutkové podstaty týkající se tématu této diplomové práce.

¹ OTEVŘENÁ ENCYKLOPEDIIE WIKIPEDIA. In: wikipedia.cz [online]. [cit. 1.9.2022]. Dostupné z [Politika – Wikipedie \(wikipedia.org\)](https://wikipedia.org)

Následně v analytické části této diplomové práce je cílem podrobit zjištěné teoretické informace z právní úpravy institutu trestněprávní odpovědnosti za správu cizího majetku v územně samosprávných celcích komparaci s faktickými statistikami zachycujícími páchání těchto trestných činů, zaměřením se na dokazování takových trestných činů před soudem a konečně upozornit na některá z hlediska lidského i právního zajímavá rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR.

V závěru této diplomové práce je zhodnocení získaných zjištění s upozorněním na jednotlivá právní úskalí a rovněž pokus doporučení k úkonům, které by měly přispět k precizování právních jednání osob, které by se mohly dopouštět zmíněných trestných činů. S ohledem na zjištění při studiu dané problematiky jsem v závěru své diplomové práce navrhla i závěry de lege ferenda.

Klíčová slova

Územní samospráva, úřední osoba, majetek územně samosprávného celku, trestní právo, soud

Abstract

The topic of this diploma thesis is the violation of obligations in the management of foreign property in territorial self-governing units. I started writing this thesis shortly before the elections to municipal councils in the Czech Republic in September 2022. My active participation in the elections to municipal councils in the Czech Republic made me more aware that the criminal responsibility of officials of all territorial self-governing units is a topical issue. This issue, and one can say potential suspicions about this criminal law institute, is solved both by officials and representatives among themselves (who were elected and at the same time have a majority in the relevant council), and more by representatives elected in the opposition, even more by unelected citizens and, last but not least, voters, which the representatives in the territorial self-governing unit are supposed to "rule" and, last but not least, the remaining public and the media. A frequent split in the wills or ideas of those who rule versus those who are ruled by the ruled about what is good is a phenomenon of today's times and today's politics. Politics (from the Greek polis - city, politiké techné - municipal administration) is a multifaceted term usually denoting the process and method of decision-making by a certain group of people with plural interests and opinions.² Politics thus predetermines frictional surfaces in opinions. This diploma thesis should shed light on certain parts of the opinions on the management of the property of territorial self-governing units. The methods used in this thesis are description, analysis and comparison.

In this diploma thesis, I mostly use the logical, comparative and analytical method. The aim of this diploma thesis is to map the constitutional anchoring of territorial self-government in the Czech Republic and to theoretically describe the institution of criminal liability of officials of territorial self-governing units in connection with the management of the property of these units. Another intention in the theoretical part of this diploma thesis is to focus on the definition of the care of a proper householder and the mapping of the responsibility of specific persons to manage the property of territorial self-governing units. The aim of this thesis is also

² THE OPEN ENCYCLOPEDIA WIKIPEDIA. In: wikipedia.cz[online]. [feeling. 1/9/2022]. Available from [Politics - Wikipedia \(wikipedia.org\)](https://www.wikipedia.org)

to theoretically describe and analyze the criminal acts in question and their facts regarding the topic of this thesis.

Subsequently, in the analytical part of this diploma thesis, the aim is to compare the theoretical information found from the legislation of the institute of criminal liability for the management of foreign property in territorial self-governing units with factual statistics recording the commission of these crimes, to focus on proving such crimes before the court, and finally to draw attention to some interesting decisions of the Supreme Court of the Czech Republic from a human and legal point of view.

At the end of this diploma thesis, there is an evaluation of the obtained findings with a warning about individual legal pitfalls, as well as an attempt to recommend actions that should contribute to clarifying the legal actions of persons who could commit the aforementioned crimes. With regard to the findings during the study of the given issue, I also proposed *de lege ferenda* conclusions at the end of my diploma thesis.

Keywords

Territorial self-government, official person, property of the territorial self-governing unit, criminal Law, court

Seznam použitých zkratk

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

LZPS – usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY

ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD č. 2/1993 Sb.,

Obsah:

Úvod.....	15
1. Myšlenka územní samosprávy	17
1.1 Popis historie a právního zakotvení územní samosprávy v Českých zemích do roku 1990	17
1.2 Popis historie a právního zakotvení územní samosprávy od roku 1990... 19	
1.3 Struktura samosprávy v ČR	21
2. Správa cizího majetku jako pojem.....	26
2.1 Péče řádného hospodáře.....	27
2.2 Majetek územně samosprávných celků a jeho správa	30
3. Aktuální právní úprava trestných činů porušení správy cizího majetku v územně samosprávných celcích	41
3.1 Trestní odpovědnost fyzických osob jako osob úředních.....	42
3.2 Trestné činy porušení povinnosti při správě majetku územně samosprávného celku	43
4. Analytická část	51
4.1 Statistiky trestných činů páchaných při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích	51
4.2 Dokazování a vyšetřování trestných činů páchaných při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích	62
4.3 Trestné činy páchané při správě cizího majetku úředními osobami v praxi – vybraná judikatura	67
5. Závěr.....	73

6. Resumé	77
7. Použité prameny	78

Úvod

„Zdraví – zdravý duch a zdravé tělo – to je nakonec cílem vší politiky a administrace.“

- Tomáš Garrigue Masaryk

„Nakonec vám budou vládnout ti nejneschopnější z vás. To je trestem za neochotu podílet se na politice.“

- Platón

Na úvod jsem do své diplomové práce záměrně zařadila dva citáty věhlasných osobností, které se podílely a zastávaly myšlenku dobrého vládnutí. Citáty si částečně odporují, čímž chci demonstrovat citlivost politiky a idey dobře vládnout. Leckdy se politiků a představitelů územně samosprávných celků musím zastat, neboť věřím, že jejich představy o potřebě společnosti a samotné jejich jednání je od počátku chvályhodné a činěné v dobré víře. V našem právním řádu platí presumpce nevin. I z tohoto kontextu musíme pohlížet na jednání našich představitelů jako na jednání činěné poctivě. Avšak zejména v politice a vládnutí je velmi snadné přestat věřit, že dané osoby postupují nezištně a legálně. Jistě k tomu napomáhají síly médií.

K pochopení citlivosti třecích ploch mezi potřebou a cíli územní samosprávy na jedné straně a politikou a právem, které požadované potřeby a cíle územní samosprávy upravují, tedy konkrétní chování příslušných osob, které by měly daných výsledků docílit, bych uvedla, že francouzský filozof Jean-Jasques Rousseau vyslovil tyto dvě teze, které úzce souvisí se vznikem práva:

„Sám od sebe chce lid vždy dobro, ale sám od sebe je vždy nevidí.“

„Člověk je od přirozenosti dobrý a kazí jej společnost.“

Citáty přesně popisují, že mezi podstatou někým něco konat pro společnost a podstatou pozorovat dané konání osoby nezávislým pozorovatelem nemusí existovat rovnítka. Skutečnou pravdu o té které činnosti osoby nakonec vyslovuje orgán poslední instance – soud. Proto jsou v druhé, a to analytické části této diplomové práce uvedena i soudní rozhodnutí k dané problematice.

Tato diplomová práce se bude věnovat i majetkovému hledisku, konkrétně trestným činům proti majetku. V laické veřejnosti se často používá u trestných činů spáchaných proti majetku ve spojení se správou takového majetku termínu *tunelování*. Tunelování samozřejmě může být páčáno v různých formách, na různých místech. Společné je však u tunelování to, že se jedná o konání neetické. Z tohoto jednání má prospěch jen určitá zájmová skupina nebo přímo pachatel takového jednání. Skupina se vyznačuje vlastností, že v určité době má přístup k podstatné a výhradní informaci. Je to v podstatě rozhodování částečně „o nás bez nás“. *„Prospěch této skupiny je zaplacen ztrátou těch, kteří tento přístup nemají nebo nemohou rozhodování s majetkem ovlivnit.“*³ U takových trestných činů se jedná o velmi promyšlenou a dosti skrytou činnost páčajících osob. Prokázání takové činnosti je obtížné a procesně musí být velmi detailní. Odkrytí a prokázání takové nežádoucí činnosti vyžaduje nejen znalost trestního práva, ale i taktiku psychologie a sociologie aplikovanou na dotčené osoby a svědky, neboť svědky bývají právě trestně zainteresované osoby spolu držící a propojující přímého pachatele se skupinou, pro kterou se „tunelovalo“.

Cílem této diplomové práce je seznámit čtenáře s trestněprávním institutem porušení zákonných povinností při správě majetku v územně samosprávném celku.

Text práce je rozdělen do několika částí. V prvních částech se věnuji historickému exkurzu právní úpravy územní samosprávy, a to od počátku vzniku myšlenky a potřeby právně zakotvit územní samosprávu až k okamžiku stávající právní úpravy aktuální územní samosprávy v ČR.

³ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 24

1. Myšlenka územní samosprávy

Aby mohlo vzniknout jakékoli právo upravující nějaký institut, předchází tomu vždy existence společenských vztahů osob a určitá potřeba takové právní úpravy / takové požadované změny. Dotčené společenské vztahy daných subjektů vyžadují regulaci jejich postavení a pozice mezi sebou, dále potřebují regulaci vzájemné spolupráce takových subjektů, a konečně popis jejich požadovaného chování. U každého společenského a právního institutu, jenž musí být v demokratickém zřízení samozřejmě upraven právem EX LEGE platí, že takový institut někdo potřebuje, následně ho právem (zákonem) popíše a také se příslušným právem konečně řídí. To by ostatně měla být dle mého názoru práce našich zákonodárců, posoudit, co společnost potřebuje a vydáním příslušného zákona docílit uspokojení takové potřeby.

Pokud uvažujeme o potřebě vzniku institutu územní samosprávy, nalezneme její základy v 9. století, avšak ne na území naší země. Historické kořeny obecné samosprávy spadají do institutu tzv. selfgovernmentu, jenž fungoval v Anglii od 9. století. Tato samospráva byla propojena se soudní mocí a vyznačovala se neexistencí volených orgánů samosprávy, jak to známe dnes.⁴

1.1 Popis historie a právního zakotvení územní samosprávy v Českých zemích do roku 1990

První předpoklady územní samosprávy na našem území byla existence katastrálních obcí. Tyto obce a pozemkové zápisy vznikaly za vlády Josefa II, a to na základě patentu ze dne 20. 4. 1789. Podstatou těchto pozemkových zápisů byly seznamy domů a pozemků, kde si občané volili své rychtáře, konšely a obecní

⁴ VÁVRA, O, *Kladivo na čarodějnice*, FILM z roku 1969

výbory. Tyto orgány měly pravomoc spravovat obecní záležitosti a zanikly smrtí Josefa II.⁵

Určitou pravomoc spravovat obecní záležitosti obce a stejně tak existence institutu rychtáře a dalších však lze shledat ještě před patentem Josefa II, a to v 17. století. Odkazují na příběh čarodějnických procesů na Jesenicku a Šumpersku v 17. století. Ve filmu *Kladivo na čarodějnice* natočeného podle historického románu Václava Kaplického je příkladně popsáno, že dotčené obce si své záležitosti spravovaly samy a měly k tomu zřízené vlastní orgány.⁶

Na našem území vznikala dnešní samospráva v průběhu 19. století, kdy panoval myšlenkový proud, že právo na samosprávu je rovný a přirozenoprávní nárok jako jakékoliv základní právo.⁷ Já osobně tento myšlenkový proud přisuzuji postupné složitosti moderní doby a specializace. Proč vládnout obecně všem, když lze vládnout v konkrétním místě a čase a uzpůsobeně lokálním potřebám.

Institucionálně byl v našich zemích vznik samosprávy založen vydáním Stadionova prozatímního obecního zřízení z roku 1849. Ideou bylo, že obec může obstarávat své vlastní věci. V této působnosti nemohla být obec omezována, až na případy v zákoně popsané. Působnost byla již tehdy tedy stanovena na působnost samostatnou a působnost přenesenou. Stejně jako dnes, nad činnostmi obcí, jakožto územních samospráv vykonávala dozor správa státní. Z hlediska legislativního pak lze uvést, že podle prosincové ústavy, resp. zákona o říšském zastupitelstvu č. 141/1867 ř.z. přešla do výlučné příslušnosti zemských sněmů legislativní právní úprava obecních záležitostí až na tzv. věci domovskoprávní.⁸

Z historického hlediska k územní samosprávě v našich zemích pak lze ještě odkázat na tyto další právní předpisy. Zákon č. 126/1920 Sb. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Působnost zemských zastupitelstev byla vymezena především v § 30 zákona č. 126/1920 Sb. ve znění

⁵ Tamtéž

⁶ VOJÁČEK, L.; SCHELLE, K.; KNOLL, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 238

⁷ ANŠOVÁ, M. „*Historie územní samosprávy*“ In: *epravo.cz* [online]. 9.11.2011 [cit. 1.9.2022]. Dostupné z [Historie územní samosprávy | epravo.cz](https://www.epravo.cz/historie-uzemni-samospravy/)

⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 89

zákona č. 126/1927, a to tak, že zemské zastupitelstvo má působnost zejména hospodářskou a správní.

Od roku 1945 byl vytvořen jiný režim správy. Byly vytvořeny národní výbory jako orgány zastupitelské. Vedle těchto orgánů ale ve stejných obvodech paralelně působily orgány veřejné správy. K podstatnějším změnám bylo přistoupeno rokem 1948, kdy soustava národních výborů začala být podřízena státnímu centrálnímu plánování. Kraje, okresy a konečně obce, které dle zákona č. 280/1948 Sb. nahradily země, již neměly aspekty do té doby právnických osob s vlastním majetkem. I přes snahy obnovení samospráv v roce 1967, k obnovení pravých samosprávných prvků v samosprávě již až do roku 1990 nenastalo.⁹

1.2 Popis historie a právního zakotvení územní samosprávy od roku 1990

Měsíc listopad roku 1989 byl pro naši zemi milníkem, kdy dosavadní totalitní režim státu padl a byl nastolen režim demokratický. Vznikl tak právní rámec pro postupný návrat institutu územní samosprávy.

K realizaci došlo skrze tyto dva právní předpisy. Jsou to ústavní zákony, které měnily dosavadní socialistickou ústavu z roku 1960. Právní předpisy byly přijaty v průběhu roku 1990. Dnes již neplatí, neboť upravovaly právní stav do přijetí naší aktuální Ústavy.

První popisovaný právní předpis je ústavní zákon č. 100/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který v článku 7. odst. 1 a odst. 2 popisuje, že *„Vlastnické právo a jiná majetková práva občanů, právnických osob i státu jsou chráněna ústavou a zákony“* a dále že *„Stát poskytuje všem vlastníkům*

⁹ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 16.

rovnocennou ochranu.“ Daný právní předpis tedy povýšil ochranu vlastnictví soukromých subjektů na úroveň ochrany vlastnictví státu.

Druhý popisovaný právní předpis je ústavní zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, který je již elementárním zdrojem znovuzavedení pojmu obce jako svrchovaného samosprávného a základního celku dle členění státu. Z citovaného zákona se podává: „*Obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří.*“ Z nového znění čl. 86 odst. 1 ústavy z roku 1960 („základem místní samosprávy je obec“) nepřímou vyplývalo perspektivní vytvoření jiných (ne základních) forem místní samosprávy.¹⁰

Následovalo vydání zákona č. 367 z téhož roku 1990, byl to zákon o obcích. Tento zákon opětovně definoval, že obec má vlastní majetek a finanční zdroje; hospodaří s nimi samostatně za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Zákon umožňoval obcím i podnikat, když v ustanovení § 18 stanovil, že majetkem obce jsou věci a majetková práva stanovená zvláštním zákonem. S tímto majetkem obec samostatně hospodaří.

Konečně zákon č. 576/1990 Sb., Zákon České národní rady o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky) vytvořil pravidla pro předpoklad tvorby postavení a funkce státního rozpočtu České republiky, rozpočtů okresních úřadů a obcí. Legislativní proces o vytvoření územní samosprávy byl podpořen zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který se stal tím zvláštním právním předpisem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o obcích.

Prvního ledna roku 1993 nastala účinnost demokratické ústavy ČR. Od tohoto okamžiku nalézáme legislativní předpoklady územní samosprávy v čl. 8 Ústavy. Tento článek garantuje samosprávu územně samosprávných celků, což je následně rozvedeno v hlavě VII Ústavy, která je věnována územní samosprávě.

¹⁰ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 248

Náš stát se geograficky a právně dělí na základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje).

Principy územní samosprávy lze nalézt i v LZPS, a to příkladně deklarováním práv občanů, že se mohou podílet na správě věcí veřejných.¹¹

Z dalších právních předpisů týkajících se územní samosprávy, vydaných po Ústavě a s aspektem Evropského práva, lze jmenovat také Sdělení č. 181/1999 Sb., sdělení ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy. Definice a pojem územní samosprávy je v tomto právním předpisu definován v článku 3 odst. 1 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, a to 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*“.

Je tedy patrné, že právní základ pro založení územní samosprávy je reprezentován mnoha právními předpisy.

1.3 Struktura samosprávy v ČR

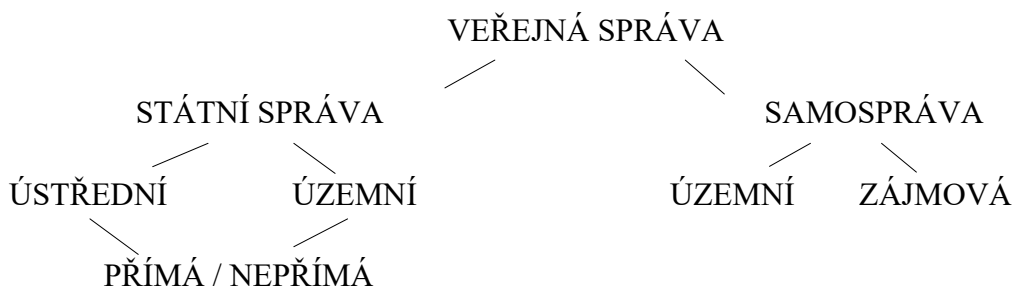
Struktura samosprávy v ČR se vyvíjela dlouhodobě. V předchozích podkapitolách bylo popsáno, jak byla samospráva definována právními předpisy. Samozřejmě se režimy a podoby samosprávy formovaly a měnily dle vývoje našeho státu. Lze předpokládat, že atributy, které v historii měnily podobu samosprávy v našich zemích jsou: vládní režim státu, ekonomické aspekty, stav rozpočtu státu, rozvoj jednotlivých území státu, idea tzv. dobré správy, spravedlnost atd.

V České republice, jak bylo uvedeno výše, existuje rozdělení územně samosprávných celků na obce (nižší územně samosprávné celky) a kraje (vyšší územně samosprávné celky). Toto právní členění nalzáme v čl. 99 Ústavy.

¹¹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. s. 189

Územním samosprávným celkem je ale také hlavní město Praha, a to podle ustanovení čl. 1 ústavního zákona č. 374/1997 Sb. Tyto územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu. Jedná se o veřejnoprávní korporace, jež mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

V teoretických příručkách a učebnicích se veřejná správa za účelem lepšího pochopení její organizace (vertikální a horizontální) popisuje a zobrazuje jako tento organizační diagram¹²:



Struktura veřejné správy je tedy v našem státu dvojkolejná. Konkrétní činnost územně samosprávných celků pak spatřujeme ve výkonu přenesené a samostatné působnosti. Vzhledem k diagramu Horzinkové pak platí, že přenesená působnost je nepřímá státní správa.¹³ Samostatná působnost není zákonem explicitně definována. Samostatnou působností se tedy rozumí oblasti, které nejsou legislativně upraveny zvláštními zákony jako výslovný výkon státní správy a jedná se současně o otázky pouze místního významu.¹⁴ Totéž lze vyčíst z příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“ A zákona č. 129/2000 Sb., Zákona o krajích: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.*“

¹² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 329.

¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

¹⁴ KVASNIČKA, M. *Učební text k předmětu Nová institucionální ekonomie*. Masarykova univerzita, 2008. s. 18.

Obsahem přenesené působnosti je výkon státní správy, kterou stát prostřednictvím zákonů přenesl na obce a tento rozsah přenesené působnosti tyto zákony určují. „*Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.)*.“¹⁵ „*Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost (§ 29 a 30)*.“¹⁶ Na výkon přenesené působnosti je územně samosprávným celkům poskytován příspěvek ze státního rozpočtu.

Jak bylo uvedeno z příslušných pasáží zákonů výše, územně samosprávné celky mají příslušné orgány, které za územně samosprávné celky jednají. Orgány obcí jsou: zastupitelstvo obce, starosta obce, obecní úřad a případně rada obce. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, hejtman, krajský úřad a rada kraje. V případě města Prahy je to pak zastupitelstvo hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, výbory zastupitelstva hlavního města Prahy, komise rady hlavního města Prahy a zvláštní orgány hlavního města Prahy a konečně Magistrát hlavního města Prahy.

Stran obecné odpovědnosti za jednání výše uvedených orgánů nebo územně samosprávných celků samotných pak platí, že odpovědnost má buďto celý územně samosprávný celek z titulu odpovědnosti právnické osoby a nebo nese odpovědnost fyzická osoba příslušná konkrétnímu orgánu územně samosprávného celku nebo i více fyzických osob, které jsou členy toho kterého orgánu. Je záležitostí každého jednotlivého právního případu, jestli konečná právní odpovědnost bude přičítána jednotlivé fyzické osobě a nebo územně samosprávnému celku jako osobě právnické. V úvahu přicházejí i jiné osoby, které nebyly uvedeny výše jako členové orgánů územně samosprávných celků, pokud jejich odpovědnost za spravování majetku územně samosprávného celku vyplývá z jiného právního titulu, např. smlouvy, zaměstnaneckého poměru atd.

Ohledně odpovědnosti za škodu způsobenou primárně územně samosprávným celkem jako osobě právnické je další postup dvojí. Pokud územně samosprávný celek způsobí škodu nezákonným rozhodnutím v rámci působnosti samostatné, pak za vzniklou škodu odpovídá územně samosprávný celek sám.

¹⁵ § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

¹⁶ § 2 odst. 2 věta první zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích

Jestliže ale bude škoda způsobena územně samosprávným celkem v rámci jeho přenesené působnosti, pak má povinnost poskytnout náhradu škody přímo stát, a to prostřednictvím příslušného ministerstva.¹⁷ Jestliže stát poškozenému náhradu škody poskytne, má právo následně uplatnit regresní náhradu vůči tomu územně samosprávnému celku, který škodu nezákonným rozhodnutím způsobil.

Při zkoumání otázky rozlišování přímé odpovědnosti toho, kterého subjektu (či jeho orgánu) při nastalém porušení povinnosti a vzniku škody, přichází do úvahy přičítání odpovědnosti těmto subjektům: územně samosprávný celek, orgán územně samosprávného celku a konečně fyzická úřední osoba vykonávající funkci v územně samosprávném celku.

Ze zákona č. 82/1998 Sb., zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se podává obsáhlý výčet postupů k regresním úhradám náhrady škody. Ať se jedná o případ regresní náhrady škody způsobené v samostatné či přenesené působnosti, zákon v obou případech připouští regresní nárok v podobě práva požadovat regresní náhradu i po fyzických úředních osobách.^{18 19} V tomto případě mám za to, že v první řadě jsou odpovědny územně samosprávné celky jako právnické osoby za vznik škody (nikoli jejich volené orgány), avšak pokud příčina nežádoucího jednání územně samosprávného celku spočívá zjevně a prokazatelně v jednání fyzických osob, je možné regresní náhradu vymáhat po těchto osobách, byť prvotní náhradu škody poškozenému tyto fyzické osoby nehradí.

¹⁷ § 16 a násl. zákona č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

¹⁸ § 24 zákona č. 82/1998 Sb.: „Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu, poskytl-li zadoostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nebo zaplatil-li regresní úhradu, může požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.“

¹⁹ § 16 zákona č. 82/1998 Sb.: „Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadoostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobil.“... „Stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.“

Tímto není samozřejmě dotčena i trestně právní odpovědnost fyzických osob podle zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona a osob právnických podle zákona č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, o kterých pojednávám ve 3. kapitole této diplomové práce. Rovněž i v trestněprávní rovině pak dle mého názoru platí, že dílčí volené orgány orgánů územně samosprávných celků (výbory, komise apod.) trestně odpovědné nejsou, bez ohledu na jejich činnost prováděnou jak v samostatné, tak v přenesené působnosti, neboť v jejich případě lze zavinění přičítat právě konkrétním fyzickým osobám, které jsou jejich členy. V případě trestního řízení týkajícího se trestných činů vymezených touto diplomovou prací (ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb.) pak přichází tedy v úvahu soudní řízení vedené pouze proti osobám fyzickým a nebo proti osobám právnickým.

2. Správa cizího majetku jako pojem

Pojem správy cizího majetku je dle mého názoru obstojně vysvětlen na příslušném místě v zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku v ustanovení § 1400 následovně: *Každý, komu je svěřena správa majetku, který mu nepatří, ve prospěch někoho jiného (dále jen „beneficient“), je správcem cizího majetku. Má se za to, že správce právně jedná jako zástupce vlastníka.*

Pro lepší pochopení lze odkázat i na komentář k výše uvedenému ustanovení, který praví, že: *Správou majetku (a tedy i účelem její úpravy v občanském zákoníku) je zajištění účelu majetku podle představy jeho vlastníka, přičemž ten, komu se přičítá hospodářský význam, je beneficiant, a ten, kdo správu vykonává, je správce. Je zřejmé, že správu cizího majetku je třeba striktně odlišovat od pojmu vlastní správy. Z komentáře zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku lze vycítit, že hlavním aspektem pojmu správy cizího majetku je tuto činnost daným správcem konat ve prospěch vlastníka majetku a dle jeho představ. Důležitým tedy není jen spravovat cizí majetek, ale to, jak je spravován.*

Dle důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník byl institut správy cizího majetku do zákona zařazen převzetím analogických pasáží z québeckého občanského zákoníku (CCQ čl. 120 až 1370).²⁰

Při hlubší úvaze o tom, jaký důvod, jakou příčinu a jaký cíl má svěřování vlastního majetku do cizích rukou, lze dospět k názoru, že to může být praktické a ekonomické. Takové postupy lze v historii vysledovat v uplatnění institutu dělby práce. O rozdělení pracovních úkolů a činností mezi více osob pojednává ekonom Adam Smith ve své knize Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Smith ve své knize detailně vysvětluje příklady dělby práce na fungování manufaktury na výrobu špendlíků. Dnes je hlavním cílem dělby práce v představách podnikatelů zajistit dlouhodobou maximalizaci jejich zisků. Rozšiřování obchodu

²⁰ MANCELOVÁ, S. *Loajalita a péče řádného hospodáře v akciové společnosti*. 1. vydání. C.H.Beck. 2015. s. 132

a výroby s sebou nese požadavek na složitější management. Čím větší podnik, tím složitější organizační struktura. Nemohu opomenout i mou nedávnou zkoušku z obchodního práva, kdy jsem si o to více uvědomila, že v obchodním právu přímá participace vlastníků obchodní společnosti s sebou nemusí nést i faktické každodenní řízení společnosti. Ve velkých podnicích se odlišuje struktura vlastníků od struktury ředitelů, každý nese svůj úkol. *Celková hodnota týmu, který spolupracuje na výrobě, závisí na výkonu každého člena, a ten na způsobu, jakým je každý člen odměňován a monitorován. Spojený výstup týmu může být větší než suma individuálních příspěvků učiněných izolovaně.*²¹

Vzhledem k výše uvedenému je patrné, proč by v případě správy majetku měla být situace jiná. I na správu majetku lze aplikovat dělbu úkolů. V dnešní moderní době a společnosti je dobré mít ke každé činnosti specialistu. Tím však netvrdím, že správou cizího majetku není i pouhé svěření prostředků zaměstnavatele svému zaměstnanci podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Cizí majetek tedy není spravován výlučně vrcholnými řídicími pracovníky a specialisty.

Ať už se jedná o spravování majetku vrcholným managementem ve velkém objemu a nebo o svěření prostředků v rámci jednodenního úkolu řadového zaměstnance, v obou případech platí, že ten, kdo správu majetku pro vlastníka majetku koná, by měl konat v nejlepším zájmu vlastníka. Tato povinnost je v našem právním řádu reprezentována zásadou péče řádného hospodáře.

2.1 Péče řádného hospodáře

Již z názvu mé diplomové práce vyplývá, že majetek jedné osoby spravuje osoba druhá (nevlastník) přináší riziko, kdy nelze nikdy plně eliminovat chybu spravující osoby v pečlivosti.

²¹ Tamtéž

Nejjednodušší hledisko k výkladu institutu péče řádného hospodáře je představa, že odpovědná osoba pečuje o majetek jiné osoby tak, jako by to byl majetek jeho vlastní. Již zde se ale dostáváme do limitů, kdy jedním z oprávněných vlastníka je i tzv. *abutendi*, což je právo svůj majetek zničit. Péče řádného hospodáře však toto oprávnění správce logicky neobsahuje. Neměla by tedy býti způsobena škoda vlastníkovi, a to jak škoda představující zmenšení majetku, tak škoda nedostatečným zhodnocením majetku, tedy nerozšířením majetku, pokud to provést šlo. Ke specifikaci druhů škod spojených s neplněním péče řádného hospodáře se Nejvyšší soud ČR vyjádřil ve svém usnesení ze dne 27.3.2008, sp. zn. 5 Tdo 1412/2007 následovně. *Pojem péče řádného hospodáře lze přitom chápat tak, že řádný hospodář činí právní úkony týkající se obchodní společnosti odpovědně a svědomitě a stejným způsobem rovněž pečuje o její majetek, jako kdyby šlo o jeho vlastní majetek. Taková péče tedy nepochybně zahrnuje péči o majetek akciové společnosti nejen v tom smyslu, aby nevznikla škoda na majetku jeho úbytkem či znehodnocením, ale také, aby byl majetek společnosti zhodnocován a rozmnožován v maximální možné míře, jaká je momentálně dosažitelná.*

Už římské právo používalo obdobný objektivní princip předpokládaného žádoucího a očekávaného jednání povinné osoby. Jednalo se o tzv. *bonus pater familias*, neboli jednání dobrého otce rodiny. Toto jednání bylo jednáním čestného, rozumného a pilného člověka.²²

Z našich tuzemských právních předpisů lze k pojmu péče řádného hospodáře odkázat na tato zákonná ustanovení těch kterých zákonů:

- Ustanovení § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: *"Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky."*

²² LASÁK, J.; LAVICKÝ, P. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654)* 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer ČR a.s.. 2014. s. 818

- Ustanovení § 52 zákona č. 90/2012 Sb., zákona o obchodních korporacích: „*Při posouzení, zda člen orgánu jednal s péčí řádného hospodáře, se vždy přihlédnou k péči, kterou by v obdobné situaci vynaložila jiná rozumně pečlivá osoba.*“ (Dle Mancelové se jinou pečlivou osobou myslí již řádný hospodář. Zůstává zde ale dostatek prostoru pro rozdílný výklad při soudních jednáních.)

Dle výše uvedených zákonných ustanovení lze vysledovat, že zákonodárce při definici zásady péče řádného hospodáře pracuje s těmito aspekty: loajalita, potřebné znalosti, pečlivost.

- **Loajalita** je vztah mezi vlastníkem majetku a správcem, resp. jednostranný vztah správce k vlastníku majetku a zejména k úkolu zadanému správcem vlastníkem. Já považuji loajalitu za jistou míru závaznosti a oddanosti správce k vlastníku majetku. Mancelová uvádí, že termín péče řádného hospodáře stanovuje kvalitu péče ke svěřené záležitosti, ale nevyplývá z ní kvalita jednání vůči osobě (vlastníka svěřovaného majetku), která osobu povinnou daným jednáním pověřila.²³

- **Potřebné znalosti** je nabytí takových znalostí pro funkci správce, aby správa vůbec mohla být vykonána. Potřebné znalosti musí mít vybraný správce. Je to tedy vlastní vnitřní subjektivní stav správce a také to, jak se tento stav jeví navenek (například zájemcům o správu jejich majetku). Je třeba připustit různé varianty, jak uvěřit, že potřebné znalosti daný správce má. Může nastat situace, že správce znalosti má a je to poznat. Také může nastat situace, že správce znalosti má a poznat to není. Třetí situace se dotýká části předmětu mé diplomové práce, kdy správce znalosti nemá a to bez ohledu na to, jestli to šlo nebo nešlo poznat. Nejhorší možná varianta je, když správce potřebné znalosti nemá a jen vědomě či dokonce úmyslně předstírá, že znalostmi disponuje. Mancelová k potřebným znalostem uvádí, že je potřeba rozlišovat mezi odbornou péčí a péčí řádného hospodáře. Konání v rámci péče řádného hospodáře neznamena vždy to, že pověřená osoba je automaticky schopna také odborné péče, ale musí být schopná posoudit, kdy je odborná péče nutná a potřebná, tedy kdy je potřeba pro výkon činností zajistit kvalifikovanou osobu. V režimu územně samosprávných celcích

²³ Vizte prosím kapitoly v analytické části této diplomové práce

si k této problematice lze představit situaci, kdy například obce řeší převody majetků a pro přípravu smluvní dokumentace si raději najme advokáta, neboť její personální složení úřadu nedisponuje adekvátními znalostmi.

- **Pečlivost** je stav správce reprezentovaný jeho chováním. Jedná se o míru aktivity správce ke svěřenému úkolu. Pod pojmem pečlivost si můžeme představit starostlivost, empatii, odpovědné jednání, dobrou představitivost a odhad a další vlastnosti, které by si u svých zaměstnanců přál každý šéf.

I když je zákonodárcem a soudy výše uvedený výklad pojmu péče řádného hospodáře vcelku detailní, žádná osoba, jak už vlastník, který správce vybírá a nebo sám správce, nemohou být dostatečně fundováni a vždy za všech okolností nemůže správce být schopen realizovat nejvhodnější a pro vlastníka nejlepší variantu svého postupu s vyhodnocením všech možných následků a rizik, které jsou spojeny s funkcí hospodáře. Právě toto bilancování mezi tím, co mohl a nemohl konkrétní správce vědět a konat je alfou omegou soudního posuzování v případech nastalých ztrát na majetku vlastníků a případného stanovení míry zavinění toho kterého správce.

2.2 Majetek územně samosprávných celků a jeho správa

Nelze opomenout, že územně samosprávné celky disponují vlastní právní úpravou pro stanovení zásad správy jejich majetku. Než danou právní úpravu územně samosprávných celků uvedu, chci uvést, že mám za to, že na představitele, tedy konkrétní fyzické osoby zastávající funkce v územně samosprávných celcích se k této problematice mají aplikovat subsidiárně ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dotčené osoby nejsou dle mého názoru vázány pouze právními předpisy týkajícími se výlučně jejich funkcí a územně samosprávných celků, ale taktéž jsou vázány zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Je správné a logické, aby pravidla pro jednání zástupce územně samosprávného celku byla plně hledána a nalézána (také) v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku nebo aby byla podle tohoto právního vykládána. Občanský zákoník v ustanovení § 20 odst. 2 stanoví, že na právnické osoby veřejného práva se použijí ustanovení nového občanského zákoníku jen tehdy, „slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“. Neexistují v zásadě relevantní argumenty, proč by se s právní povahou územně samosprávných celků neslučovalo, aby členové jejích volených orgánů a zástupci, jednali tak, jak ukládá ustanovení § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Mám za to, že vzpomenuté ustanovení § 159 odst. 1 věta první zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku na zástupce samosprávných celků dopadá. To je nejspíš správný pohled či alespoň obvyklý pohled na institut dobré správy cizího majetku, i když nelze přehlédnout, jak už jsem psala výše, že nikoli každý se ke svému majetku chová náležitě pečlivým způsobem. Toto kritérium tedy nelze vzít samozřejmě za automaticky splněné připodobněním ke správě vlastního majetku. Asi by bylo výstižnější formulovat věc slovy „kdo se chová ke svému majetku zodpovědně a uvážlivě“. Jinak totiž do důsledku vztahu – necháme-li stranou případy nějakých zvlášť chráněných hodnot, památek nebo zvířat – může každý svůj vlastní majetek zanedbávat a třeba i kdykoli zničit.

Pokud tedy jednání při výkonu funkce zástupce samosprávného celku ob stojí poměřeno kritérii, která jsou zřejmá z první věty § 159 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tedy loajalita, znalosti a pečlivost, lze konstatovat, že jde o péči řádného hospodáře. K tomu je nutné navíc poznamenat, že přijetí funkce není jednostranný diktát a povinnost. Zákon používá slova „*kdo přijme funkci*“. Nemůže tedy dojít k tomu, že by na někoho dopadlo břemeno povinností a odpovědnosti, a jemu nezbylo než funkci vykonávat. Ač jsou nastavená pravidla pro výkon funkce jistě přísná, je současně třeba si uvědomit, že výkon funkce není nucenou prací. Je na členu voleného orgánu, aby před tím, než přijme funkci, zvážil rizika, odpovědnost a náročnost, která je s tím spojena, tedy v konečném důsledku dopad všech právních předpisů na danou funkci. Péče řádného hospodáře tedy musí být splněna i u představitelů samosprávy, kdy dané

osoby musí jednat informovaně a v obhajitelném zájmu daného samosprávného celku.²⁴

U funkcionáře územně samosprávných celků se předpokládá určitá znalost zákona o obcích a zákona o krajích a dalších základních právních předpisů. Určité vodítko ve stanovení objemu základní znalosti právních předpisů (a konečně i pro stanovení rozsahu soukromoprávní odpovědnosti daného funkcionáře) může poskytnout trestněprávní judikatura, kterou budu zmiňovat dále v této diplomové práci. Dozvíme se z judikatury, že určité věci člen voleného orgánu musí znát. Vedle zmíněné znalosti zákona o obcích či zákona o krajích se například očekává znalost statutu územně členěného statutárního města. V jednom judikátu se hovoří i o nezbytné znalosti stavebního zákona. Zástupce samosprávného celku by měl mít minimálně povědomí, jak se věci v základních principech mají, a měl by vědět, kdy již musí požádat o odbornou pomoc. Měl by rozpoznat, kdy si již musí vyžádat radu odborníka a současně musí být schopen zvážit navíc to, jestli jím vybraný odborník je ten odborník, který je pro věc dostatečně kvalifikován. Zástupce územně samosprávného celku tak bezvýjimečně odpovídá za pečlivý výběr odborníka. Poté musí být schopen poskytnuté odborné vyjádření svým způsobem kriticky přečíst. Pokud dospěje k závěru, že je takové stanovisko zjevně pochybené, je zpracováno nekvalitně, tak by nevystačil na svou obranu jen s tím tvrzením, že to přece řekl odborník. Judikatura Nejvyššího soudu v tomto ohledu vylučuje úmyslné zavinění, pokud se pachatel jako neoborník spolehl na informace poskytnuté odborníkem. Tím není však vyloučeno zavinění nedbalostní. Konkrétně Nejvyšší soud uvádí: „*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.*“²⁵ Velice častá bude také situace, že obviněný funkcionář bude namítat vlastní právní omyl v tom smyslu, že k určité otázce věřil odborníkovi. K právnímu omylu funkcionáře se vyjadřuje Púry. „*Podmínkou beztrestnosti pachatele jednajícího v negativním*

²⁴ LASÁK, J.; LAVICKÝ, P. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654)* 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer ČR a.s., 2014. s. 818

²⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.1.2011, sp.zn. 5 Tdo 848/2010

*právním omylu je omluvitelnost jeho omylu. U pachatele, který měl z důvodů výkonu své funkce (například jako statutární orgán příspěvkové organizace) povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou, ale neučinil tak, sama skutečnost, že spoléhal na ujištění jiné osoby o správnosti svého postupu, který ve skutečnosti odporoval právním předpisům (například ohledně otázky subjektu oprávněného rozhodnout o udělení odměny a její výše), nemusí vylučovat závěr že jeho právní omyl je neomluvitelný.*²⁶

Z výše uvedené polemiky nad aplikací zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, jako kodexu, který taktéž dopadá na představitele územně samosprávných celků, docházím k názoru, že by každý občan měl dobře zvážit, pokud se odhodlaně chystá do kandidatury zastupitelstev a dalších orgánů územně samosprávných celků. Občan se případným přijetím funkce dostává do stavu, kdy by se jeho právní povědomí mělo rázem obohatit o řadu právních znalostí. Paradoxem situace je to, že občan již před přijetím takové funkce v územně samosprávném celku jistě věděl nebo alespoň mohl vědět, že jako občan by měl dodržovat zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Lze si ale snadno představit, že daná osoba už nezná ustanovení § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, a to ani po přijetí funkce v územně samosprávném celku, natož před jejím přijetím.

V první kapitole této diplomové práce bylo uvedeno, že v ČR existuje rozdělení územně samosprávných celků na obce (nižší územně samosprávné celky) a kraje (vyšší územně samosprávné celky). Jedná se o veřejnoprávní korporace, jež mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Vlastní právní úprava správy majetku územně samosprávných celků nacházíme v následujících právních předpisech. Obcím stanovuje povinnost správy a opatrování majetku ustanovení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích. Krajům tyto povinnosti stanovuje ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích. Hlavnímu městu Praze jsou určeny povinnosti definovány v ustanovení § 35 zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze. Ačkoli

²⁶ PÚRY, F.; RICHTER, M.; *Trestní odpovědnost v územní samosprávě* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 80

příslušná právní ustanovení daných zákonů nejsou v explicitním znění ku povinnosti řádného hospodáře, tedy přesně pojem péče řádného hospodáře nezmiňují, jedná se o tuto povinnost.²⁷

V souladu s ustanovením § 146 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích platí, že příslušná ustanovení o nakládání s veřejným majetkem územně samosprávného celku jsou aplikovatelná i pro statutární města, jejich městské části a obvody. Městské části a obvody hospodaří s majetkem územně samosprávných celků, ačkoliv nemají právní subjektivitu – majetek se jim svěřuje právě na základě Statutu města, který je obecně závaznou vyhláškou.²⁸

Majetek územně samosprávných celků je jejich výlučným majetkem. Tato hypotéza je uvedena EX LEGE ve všech příslušných zákonech týkajících se územně samosprávných celků. Je nutné uvést, že z hlediska zásady legality, podle které je realizováno veřejné právo a práva a povinnosti veřejnoprávních subjektů práva, musí zákon všechna příslušná práva a oprávnění subjektů veřejné správy explicitně definovat. Je to odrazem zásady legální licence pro soukromoprávní subjekty práva, kteří mohou činit vše, co zákon nezakazuje. Naopak územně samosprávné celky mohou vlastnit majetek a disponovat s ním (*ius possidendi* – právo věc držet, *ius utendi et frutendi* – právo věc užívat a požívat její plody a užitky a konečně *ius disponendi* – právo s věcí nakládat, *ius abutendi* – právo věc zničit) výhradně na základě zákona. V tomto smyslu se jedná o tato právní ustanovení, jejichž textové znění se velmi podobá:

- *Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*²⁹
- *Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených*

²⁷ JANŮ, P.; PETROV, J.; VÝTISK, M.; BERAN, V. *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 2017. s. 219

²⁸ HAVLAN, P.; KOPECKÝ, M. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 105

²⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

*zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*³⁰

- *Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu.*³¹
- *Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*³²

Všechna oprávnění v právní dispozici s majetkem netvoří vyčerpávající a úplný výčet toho, co vlastník může se svým majetkem činit. To pravděpodobně bude jedno z možných úskalí a příčin, proč konkrétní fyzické osoby páchají trestnou činnost na poli správy s cizím majetkem – majetkem územně samosprávného celku.

Pokud se zaměříme na podstatu, proč je územně samosprávným celkům přiznáno právo vlastnit majetek, odpověď je nasnadě. Aby někdo mohl něco svého samostatně spravovat, musí to vlastnit. Vlastnění majetku a jeho příslušné dispozice s ním jsou elementárním vstupním předpokladem pro územní samosprávné celky, aby vůbec mohly ekonomicky provést splnění jejich základních úkolů a funkcí. Majetek obcí a krajů je důležitou ekonomickou resp. sociálně ekonomickou kategorií, která je velmi dynamická a v mnohém se v současné době teprve formuje.³³ Jako další příklad přímo se zákona, kde se v zákoně uvádí konkrétní úkoly a funkce obce lze uvést ustanovení § 35 odst. 2

³⁰ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.

³¹ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.

³² Ustanovení článku 101 odst. 3 Ústavy ČR

³³ HAVLAN, P.; JANEČEK, J.. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2013, s. 63.

zákona č. 128/2000 Sb.³⁴ Dané ustanovení také uvádí, co je konečný účel toho, že v tomto případě obec může vlastnit majetek. Je to blaho občanů a péče o ně.

Z teorie finančního práva pak můžeme odkázat i na další funkce majetku územně samosprávných celků. Majetek místních samospráv je nedílnou složkou pro udržení jejich funkcionální i ekonomické stability. Samosprávy prostřednictvím majetku zkrátka disponují více možnostmi a prostředky. Pokud se zamyslíme nad pojmy možnosti a prostředky (a u prostředků mám na mysli hlavně osobní funkce – konkrétní plnění úkolů jednotlivými osobami), pak si vzpomínám na televizní reportáž vysílanou po komunálních volbách v září 2022. V reportáži se uvádělo, že v ČR je obec (možná i více obcí), kde vůbec nebylo zvoleno zastupitelstvo, neboť nebylo žádných kandidátů. Obci musel být přidělen opatrovník. Nelze z toho explicitně vyvozovat, že daná obec nevlastnila majetek a nebo že ho měla mnohem méně, než jiné obce, ale dá se předpokládat, že u chudších obcí se zkrátka do voleb nikomu z osob v obci nechce jít. Není osob, které by chtěly zastávat příslušné funkce v obci, možná proto, že obec nemá majetek.

Další funkcí majetku v místních samosprávách je právě udržení nezávislosti územně samosprávného celku. Pod pojmem nezávislost si můžeme představit právě situaci, kterou popisovalo rozhodnutí soudu - Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.1.2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010. Pokud má územně samosprávný celek dostatek ekonomických prostředků k funkční nezávislosti, může si například snadněji najmout lepšího odborníka pro řešení konkrétní specifické obchodní / právní otázky. Za takových okolností, kdy je s majetkem adekvátně nakládáno, je optimálně rozložen a je o něj dle příslušné dělby úkolů řádně pečováno, je nastavené využití majetku prvotním předpokladem, kdy může daný stav značně přispět k dalšímu rozvoji toho kterého územně samosprávného celku. Majetek se tak může snadno a transparentně rozšiřovat.

³⁴ *Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

Transparentnost je dnes velmi sledovaný pojem. Skoro každodenně slyšíme v denních zprávách o korupci. Byly přijaty příslušné právní předpisy, kdy mají politici zveřejňovat jejich majetkovou bilanci. Od 11.11.2022 Policie ČR zveřejnila interaktivní mapu kriminality, kde si může každý občan nalézt svou obec a zjistit, jaké konkrétní přestupky a trestné činy byly spáchány na území dané obce (i dokonce dle jejích jednotlivých částí obce).³⁵ Mohli bychom jmenovat řadu dalších opatření, která vedou k lepší transparentnosti. Zajištění dané přehlednosti a průhlednosti majetkové situace konkrétního samosprávného celku jistě vede i ke snadnějšímu rozšiřování majetku, když si například obec nebo kraj potřebuje načerpat bankovní úvěr. Transparentnost nabytí majetku je tak nejen dokladem toho, že daná obec nebo kraj má důvod k čerpání úvěru (rozšíření majetku, zlepšení stavu majetku atd.), ale je primárně důkazem možnosti adekvátního ručení majetkem za úvěr prostřednictvím zástavního práva. Z příkladu bychom mohli uvést, že snadněji získá obec úvěr, pokud provede transparentní proces schválení postupu k získání úvěru a přesně doloží nabytí vlastního majetku a důvod potřeby čerpání úvěru, než když obec prochází situací, kdy má trestně stíhané zastupitele a například její starosta vyvedl majetek obce nelegálním způsobem do svého vlastnictví a za těchto okolností obec ještě žádá úvěr.

Zákony dle mého názoru v současné době obce či kraje nikterak neomezuji v otázce toho, který majetek mohou dané subjekty vlastnit a nabývat do vlastnictví. Omezení je tak dáno jen co do platnosti nabytí majetku. Zákony na jednu stranu neomezuji územně samosprávné celky v tom, co by mohly vlastnit, ale na druhou stranu zase naopak neuvádějí, které konkrétní složky majetku jsou vyhrazeny výlučně pro obce/kraje. Zákony tedy neurčují, že by nějaký konkrétní majetek byl výlučným majetkem těchto právních subjektů (až na výjimku uvedenou v dalším odstavci). Daný stav mi připomíná zásadu legální licence, v tomto případě aplikovanou ve veřejném právu, kdy územně samosprávné celky nemají určeno, co je zakázáno nabývat a nemají určeno ani to, co mají povinnost nabývat.

Bez ohledu na výše uvedené, kdy nejsou dány zákonným rámcem mantinely pro objem a strukturu majetku, který by mohly územně samosprávné celky vlastnit,

³⁵ [Mapa kriminality \(policie.cz\)](https://kriminalita.policie.cz), dostupné ONLINE <https://kriminalita.policie.cz>

územně samosprávné celky představují v celostátním rozdělení veškerého majetku nepřehlédnutelné vlastníky veřejného majetku. Struktura daného majetku může být rozdílná. Pokud jsem v předchozím odstavci uváděla, že svěřeni určitého majetku výlučně územně samosprávným celkům zákony nestanovují, výjimku z tohoto představuje zákon č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, který v ustanovení § 9 odst. 1 uvádí, že: „*Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.*“

Jelikož jsou územně samosprávné celky primárně právnickými osobami veřejnoprávního druhu, pak z této podstaty (plnění veřejnoprávních úkolů a podpora soukromoprávních subjektů – občanů příslušných danému územně samosprávnému celku) vyplývají i přísnější podmínky při výkonu jejich vlastnického práva. Rigidita a vyšší míra přísnosti v právních postupech obce či kraje v dispozici s vlastním majetkem, jsou reprezentovány jak požadavkem principiálně nečinit újmu jiným vlastníkům svým jednáním, ale také požadavkem, aby vyvolané jednání v dispozici s majetkem bylo jednání předvídatelné a legitimní v míře jistoty očekávatelného jednání obce či kraje jako vlastníka.³⁶

Majetek územně samosprávných celků bych stručně popsala, co do jeho dělení následovně. Nejzákladnější dělení je rozlišování věcí na věci movité a věci nemovité. Nejpodstatnějším právním ustanovením pak k převodu nemovitého majetku budou příslušná zákonná ustanovení zákonů č. 128/2000 Sb., č. 129/2000 Sb. a 131/2000 Sb., o tom, že o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí rozhoduje nejvyšší orgán daného celku – zastupitelstvo. Netřeba pak doplňovat, že platnost převodu vlastnictví u nemovitých věcí musí být stvrzena písemnou smlouvou a rovněž je třeba dodržet ustanovení § 561 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které stanoví, že: „*Jedná-li více osob, vyžadují se jejich projevy na téže listině při právním jednání, kterým se zřizuje nebo převádí věcné právo k nemovité věci, anebo kterým se takové právo mění nebo ruší.*“ Tato pravidla by měli příslušní zástupci územně samosprávných celků bezpodmínečně znát.

³⁶ HAVLAN, P.; Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, 2004, s. 23

Další dělení majetku lze třídit na majetek hmotný a nehmotný. V jistém se bude majetek hmotný podstatně kryt s majetkem movitým a nemovitým. Proto se zaměříme spíše na oddělení majetku nehmotného. Mezi nehmotný majetek patří práva, jejichž povaha to připouští, takže například pohledávky a jiné věci bez hmotné podstaty. Závazky a pohledávky jistě budou stran majetku velmi časté položky vlastnictví územně samosprávných celků.

Pro potřeby této diplomové práce, která bude v její praktické části zaměřena hlavně na trestné činy spojené s porušováním správy cizího majetku, je třeba majetek územně samosprávných celků dělit i z hlediska toho, jak na ten který majetek pohlíží konkrétní fyzická osoba plnící určitou funkci ve funkční hierarchii správy daného samosprávného celku. Určitý majetek může konkrétní fyzická osoba považovat za majetek jiných vlastností, než osoba jiná. Různé osoby mohou konkrétní majetek považovat buď za potřebný a nebo za majetek, na jehož držení již samosprávný celek nemá zájem. Tato hlediska jsou dle mého názoru hlavní motivací či pohnutkou pro nastalé jednání konkrétní fyzické osoby, které může naplnit znaky skutkové podstaty některého z trestných činů proti pravidlům správy cizího majetku.

Na základě voleb do zastupitelstev v září 2022 byla vydána *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022*. Tato příručka, kterou by si měl každý zvolený zastupitel přečíst, v kapitole č. 5.2.1 – *Dělení obecního majetku* srozumitelným způsobem a přehledně uvádí druhy majetku obcí. „Ačkoliv žádný právní předpis obecní majetek blíže nespecifikuje a z hlediska využití nerozděluje, je možné ho podle potřeby účelově dělit podle různých hledisek. Jako příklad uveďme rozdělení z hlediska využití majetku na kmenový majetek, jenž slouží k výkonu správních funkcí obce (například budova a vybavení radnice), majetek v sociální oblasti, jenž slouží vybrané skupině obyvatelstva k sociálním účelům (například domy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, ubytovny), majetek ve veřejné oblasti, jenž slouží většině obyvatelstva pro každodenní život (například lavičky, knihovna, veřejné osvětlení), majetek v zájmové oblasti, jenž slouží společenskému životu (například sportovní hala, koupaliště, taneční sál), nebo majetek přebytečný (tj. majetek nevyužívaný či ve špatném stavu). Obecněji lze majetek obce dělit třeba na majetek sloužící veřejně prospěšným účelům a k zabezpečování veřejných statků (například budova a zařízení školy), majetek

*sloužící k výkonu samosprávy (například budova a zařízení obecního úřadu) a majetek sloužící k podnikání (například majetek vložený do obchodních korporací).*³⁷

Jak jsem již uvedla výše, myslím si, že úvahy konkrétních fyzických osob, kterým je svěřena správa majetku územně samosprávných celků, o tom, který majetek jejich samosprávného celku je kmenový, a který už je přebytečný či dokonce nepotřebný, mohou ve velké míře ovlivňovat, ale zároveň vysvětlovat konkrétní jednání dané fyzické osoby, pokud spáchá čin na poli porušení správy cizího majetku. Taková vstupní hypotéza vede k myšlence, že daný čin (ať už bude trestný) bude zřejmě nedbalostní. Daná osoba pravděpodobně nemá dostatek informací o daném majetku a nebo má chybný úsudek o vlastnostech daného majetku. Myslím, že časté bude i nepochopení myšlenky samosprávy, kdy reprezentant samosprávy si leckdy dostatečně neuvědomuje, že on nemůže vytvářet vůli samosprávného celku, ale pouze ji může navenek sdělovat či projevovat.³⁸ Absence řádného projednání věci týkající se samosprávného celku nemá důsledky pouze v rovině neplatnosti právního jednání, nýbrž v sobě nese i znaky zneužití pravomoci úřední osoby, přičemž tak může mít i důsledky trestněprávní či majetkoprávní.³⁹

Samozřejmě zbývá i druhá množina činů, kdy daná osoba zcela přesně ví všechny aspekty týkající se majetku, s kterým chce nějakým způsobem disponovat a tedy zcela vědomě a třeba i úmyslně tak koná.

Konkrétním trestným činům, které mohou pramenit z popisu výše uvedených právních hypotéz, se budu věnovat v další kapitole.

³⁷ SVAZ MĚST A OBCÍ ČR, *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022 [cit. 12. 11. 2022], s. 67

³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1301/2003

³⁹ SVAZ MĚST A OBCÍ ČR, *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022 [cit. 12. 11. 2022], s. 24

3. Aktuální právní úprava trestných činů porušení správy cizího majetku v územně samosprávných celcích

V našem právním řádu je trestní odpovědnost přičítána jak fyzickým osobám, tak osobám právnickým. Znamená to, že lze stíhat trestněprávně jak konkrétního člověka, tak případně i právnickou osobu, pokud příslušné trestné jednání naplní podmínky stanovené zákonem č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁴⁰ Odpovědnost trestní je v ČR tedy založena na paralelních odpovědnostech osob fyzických i osob právnických.⁴¹

V tomto kontextu je ještě na místě zmínit, že institut územní samosprávy není zcela právně nedotknutelný co se týká její výsostné samostatnosti. Ústavodárce nepřipustil myšlenku, že by územní samosprávy v České republice měly bezbřehé možnosti a „volnou ruku“ ve správě svých záležitostí. Na ústavněprávní úrovni je stanoveno, a to v čl. 101 odst. 4 Ústavy, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Tento postoj našeho státu lze potvrdit i judikaturou Ústavního soudu ČR, který judikoval tyto následující závěry. Jednak, že trestně stíhat úřední osoby na základě jejich hlasování o majetku samosprávy nemůže být zásahem do svrchovaného práva na samosprávu.⁴² A jednak, že ani všeobecná nepsaná praxe při jednání zastupitelů samosprávy (navenek vypadající ve veřejném zájmu samosprávného celku) nemůže mít přednost před faktem, kdy je bezesbytku naplněna skutková podstata určitého trestného činu jedné (či více) z daných úředních osob. Stát v tomto nemůže uhýbat právu na samosprávu.⁴³

⁴⁰ ŠÁMAL, P.; NOVOTNÝ, O. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014, s. 44.

⁴¹ Tamtéž

⁴² Usnesení Ústavního soudu ze dne 6.6.2007, sp. zn. II. ÚS 265/07, část III

⁴³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.4.2017, sp. zn. IV. ÚS 1965/16, část IV

3.1 Trestní odpovědnost fyzických osob jako osob úředních

Pro potřeby této diplomové práce se vzhledem k výše uvedenému můj další rozbor dané problematiky bude týkat jen trestní odpovědnosti osob fyzických. Je to logické i z toho důvodu, že název mé diplomové práce v sobě skrývá právní hypotézu, kdy určitá osoba spravuje majetek samosprávného celku a poruší tím zákonnou povinnost. Pokud někdo spravuje majetek územně samosprávného celku, pak to nemůže být sám samosprávný celek. Tím však nevyklučuji, že územně samosprávný celek může být dle zákona č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v určitých případech trestně odpovědný jako samostatná právnická osoba.

Trestné činy související s porušením povinnosti při správě majetku územně samosprávného celku velmi často páchají zastupitelé a nejčastěji starostové, primátoři a hejtmani.⁴⁴ Zastupitelé jsou chápáni při výkonu své funkce jako úřední osoby (dříve se používal termín *veřejný činitel*). Úřední osoba je zákonná definice, kterou nalezneme v ustanovení § 127 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. V souvislosti se zaměřením této diplomové práce je pro nás podstatné ustanovení § 127 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., které za úřední osobu označuje člena zastupitelstva nebo odpovědného úředníka územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci. Následně v textu budu používat termín *úřední osoba* nebo *zastupitel*.

Element úřední osoby je podstatný v tom smyslu, že úřední osoby jednak požívají vyšší ochranu, ale jednak také při jejich spáchání některého z trestných činů v souvislosti s jejich funkcí může být zákonem dána zvýšená trestní odpovědnost a tedy i druh či sazba výměry trestu odnětí svobody. Zvýšená ochrana pro zastupitele není bezbřehá. Pokud je na zastupiteli spáchán trestný čin

⁴⁴ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ, *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, Brno, 2018. „Z tabulky 5 je zřejmé, že nejčastějšími osobami byli starostové, primátoři a hejtmani v tomto jejich samostatném postavení. Z hlediska celého období vystupovali v 56,2 % (246 ze 438 věcí). Nejvíce v roce 2013 (68,7 %), nejméně v roce 2017 (48,3 %).“

v jeho soukromém životě, zastupitel není více chráněn. Pokud by však byl zastupitel například fyzicky napaden při jednání zastupitelstva, zvýšená ochrana by již měla být použita.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce přímo uvádí, že úřední osoba, která nezákonně disponuje s majetkem, o nějž má pečovat a konat nad ním řádnou správu na základě přijetí a výkonu své funkce, se může takovým jednáním dopustit trestného činu.⁴⁵ Toto stanovisko nám otevírá prostor pro uvedení výčtu trestných činů, které se jednak týkají pouze správy cizího majetku, a to majetku územně samosprávného celku, a jednak se také týkají osoby pachatele – správce takového majetku, a tímto správcem musí být úřední osoba. Toto jsou vstupní položky základní hypotézy a tedy skutkových podstat trestných činů, které lze nalézt v zákoně č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. V daném zákoně lze nalézt samozřejmě i další trestné činy, které by mohly spáchat úřední osoby na majetku územně samosprávného celku (např. trestný čin podvodu nebo trestný čin zpronevěry atd.), ale má diplomová práce se zaměřuje na ty skutkové podstaty trestných činů, jejichž výchozím znakem musí být správa cizího majetku, a to majetku patřícího územně samosprávným celkům.

3.2 Trestné činy porušení povinnosti při správě majetku územně samosprávného celku

Jak bylo uvedeno na závěr minulé podkapitoly této diplomové práce, funkcionáři územně samosprávných celků mohou v souvislosti s majetkem územně samosprávného celku (nebo i majetkem jakékoli třetí osoby) spáchat dle jednotlivých skutkových podstat uvedených v zákoně č. 40/2009 Sb. větší množství skutků a tedy různorodé trestné činy. Cíl této diplomové práce vychází z rozboru pouze trestných činů *porušení povinnosti při správě cizího majetku* a taktéž *porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti*. Pro upřesnění uvádím, že u daných úředních osobách se nabízí uvažovat i o páčání trestného

⁴⁵ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze dne 14. června 2001, č. 8/2001

činu *zpronevěry* či *zneužití pravomoci úřední osoby*⁴⁶, ale těmto trestným činům se dále věnovat nebudu. Pouze uvedu pro vyloučení pochybností, že u trestného činu *zpronevěry* je podstatnou okolností taktéž dispozice s cizím majetkem, ale znakem skutkové podstaty tohoto trestného činu již je přímo přisvojení cizí věci, zatímco u předchozích dvou trestných činů dle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb. se jedná „pouze“ o porušení povinnosti spojené s opatrováním nebo spravováním takového cizího majetku. U trestných činů, které jsou předmětem této diplomové práce se tedy jedná o nekvalitní, vadné a nežádoucí vlastnosti spravování cizího majetku, aniž by byl takový majetek správcem nakonec přisvojen / odcizen. *Pojmy správa a opatrování cizího majetku nejsou nikde blíže vymezeny. V zásadě jsou si velice blízké, až na to, že v pojmu správy je vyjádřen požadavek určitého aktivnějšího nakládání s takovým majetkem, jdoucí nad rámec požadavku jeho pouhé ochrany před znehodnocením a odcizením, který dominuje v pojmu opatrování. Správa cizího majetku tedy může zahrnovat i určité dispozice s ním a investování do něj za účelem jeho zhodnocení.*⁴⁷ Na rozdíl od trestného činu *zpronevěry* se tedy pachatel předmětných trestných činů nemusí obohatit cizím majetkem. Další rozdíl je také v tom, že oproti *zpronevěře* jsou předmětem správy (a ochrany) ze strany správce všechna majetková práva a hodnoty, nikoli jen sama svěřená věc a trestní stíhání se tedy vztahuje k porušení povinnosti, nikoli zneužívání možností manipulace a dispozic s věcí.⁴⁸

V každém případě nelze opomenout nejzákladnější trestní zásadu *nullum crimen sine culpa*, dle které platí, že pachatel je vždy zodpovědný jen za takové své jednání, které mu lze přičíst k jeho zavinění. Jeho jednání musí být vždy zaviněné. Otázce dokazování předmětných trestných činů se budu krátce věnovat v analytické části této diplomové práce. Rozsahu trestní odpovědnosti a zavinění představitelů územně samosprávných celků se soudy již věnovaly podstatně. Častou námitkou pachatelů v územně samosprávných celcích je uvádění faktu, že

⁴⁶ Mezi lety 2013 až 2017 byl trestný čin *zneužití pravomoci úřední osoby* na prvním místě co do četnosti trestných činů páchaných funkcionáři územně samosprávných celků. Srov. CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ, s. 18

⁴⁷ ASPI, *Trestní zákoník – Komentář*, stav k 3.3.2017, s. 817

⁴⁸ JELÍNEK, J. a kol., *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 8. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 355

předmětná nežádoucí činnost či rozhodnutí vycházelo z hlasování a odsouhlasení většiny.⁴⁹

V jednom případě se soud zabýval otázkou porušování povinnosti při správě cizího majetku, jehož se mělo dopustit 23 členů zastupitelstva tím, že hlasovali pro prodej pozemků, aniž by brali zřetel na námitky některých zastupitelů vznesené v předchozí diskusi. V té někteří zastupitelé upozornili na neodůvodněně nízkou cenu jednoho z prodávaných pozemků. Obvinění zastupitelé se bez dalšího prověření spolehli na zpochybněné podklady vypracované odborem magistrátu města. Z těchto podkladů však nebylo vůbec zřejmé, zda se úřad stanovením ceny v místě a čase obvyklé, vůbec kvalifikovaně zabýval. Podle názoru soudu ve faktu, že obvinění jako členové zastupitelstva rozhodli o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná, lze spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku. Zavinění z vědomé, respektive hrubé nedbalosti ve smyslu trestního zákoníku by zde pak podle názoru soudu bylo možno dovodit například právě i z toho, že na zasedání zastupitelstva obce byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny. Soud dále výslovně konstatoval, že trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, nebrání ani skutečnost, že rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce.⁵⁰

Nyní bych se ráda věnovala krátkým rozbořem přímo skutkovým podstatám trestných činů uvedených v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v paragrafech 220 a 221. Jedná se o trestný čin *porušení povinnosti při správě cizího majetku a porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti*. To, co tyto trestné činy charakterizuje a odlišuje je od ostatních trestných činů chránících stejné hodnoty i od činů beztrestných je to, že pachatel porušuje povinnosti - ať už uložené zákonem nebo převzaté na základě smlouvy - spojené se správou nebo opatrováním daného majetku, jedná na úkor tohoto majetku, resp. subjektu, jemuž patří, a tím mu působí škodu.⁵¹ Vznik škody vztahující se

⁴⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19.12.2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012

⁵⁰ SVAZ MĚST A OBCÍ ČR, *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022, s. 45

⁵¹ ASPI, *Trestní zákoník – Komentář*, stav k 3.3.2017, s. 827

k daným trestným činům je v konečném důsledku neoprávněný zásah do vlastnictví třetí osoby nebo postačuje překročení pravomoci ohledně nakládání s takovým majetkem. Taková jednání jsou označována také jako „nevěrná správa“⁵².

V obou skutkových podstatách jmenovaných trestných činů se jedná o cizí majetek, který je objektem těchto trestných činů. Majetek je cizí, nepatří-li zcela nebo zčásti pachateli. Škoda jako následek jednání pachatele vedoucí k nežádoucí dispozici s cizím majetkem je obligatorní znak obou trestných činů. Škodou se rozumí nejen škoda skutečná, ale i ušlý zisk, kterého mohlo být dosaženo, pokud by péče s cizím majetkem byla řádná a zákonná.^{53 54}

Porušení povinnosti při správě cizího majetku v územních samosprávných celcích se případní pachatelé shledávají vinnými až podle odstavce druhého obou trestných činů (§ 220 odst. 2 a § 221 odst. 2), neboť odstavec druhý daných ustanovení předpokládá a vyžaduje pro právní kvalifikaci činů a též vlastnosti pachatelů takové, že se musí jednat o osobu, která má zvlášť uloženou zákonnou povinnost hájit zájmy poškozeného. Taková zákonná povinnost pochopitelně pramení ze zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ze zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení) a konečně ze zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze. Za osobu, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, je možné považovat jen takového pachatele, u

⁵² Pojmu *Nevěrná správa* se věnuje i judikát Nejvyššího soudu ČR nazvaný *Nevěrná správa obecního majetku starostkou obce*. Nevěrná správa může mít mnoho podob a vynalézavost funkcionářů územně samosprávných celků nezná mezí a může evokovat okolnosti beztrestnosti, ačkoli tomu tak není. V předkládaném rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 1285/2018 ze dne 31.10.2018 bylo konstatováno, že *byl-li tedy starostovi obce za uvedených okolností poskytnut byt v majetku obce do nájmu na základě smlouvy o nájmu bezplatně nebo za nepřiměřeně nízké nájemné, které neodpovídá jeho výši v daném místě a čase obvyklé, lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně, přičemž škoda zde spočívá v částce ušlého nájemného. Tím může starosta obce spáchat trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 tr. zákoníku, a to i když uzavřel smlouvu o nájmu jako nájemce bytu v majetku obce, a nikoli jako jeho pronajímatel.*

⁵³ JELÍNEK, J. a kol, *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 8. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 355

⁵⁴ *V minulosti - do nabytí účinnosti novely dřívějšího trestního zákona provedené zákonem č. 253/1997 Sb. - bylo jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku posuzováno rovněž jednání zaměstnavatelů, kteří sice zaměstnancům srazili z hrubé mzdy zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti a platby pojistného na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, ale neodvedli je za ně - jak byli povinni - správci daně, zdravotní pojišťovně a správě sociálního zabezpečení. Aktuálně je toto jednání postihováno jako trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 (ASPI, *Trestní zákoník – Komentář*, stav k 3.3.2017, s. 821)*

kterého je podle jeho pracovního, funkčního nebo jiného právního vztahu k poškozenému hlavním úkolem péče o zabezpečování zájmů poškozeného.

Z hlediska základní právní konstrukce ustanovení § 220 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku lze konstatovat, že toto ustanovení upravuje celkem tři skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, z toho jednu základní (to v odstavci 1) a dvě kvalifikované (to v odstavcích 2 a 3). Co do trestní odpovědnosti za daný trestný čin plně odpovídá dřívější právní úpravě trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 tr. zákona. K určitým drobným změnám došlo pouze při stanovení trestních sankcí za spáchání daného trestného činu. Nepatrně mírnější je trestní sankce za spáchání daného trestného činu v jeho základní skutkové podstatě (odstavec 1) a zmírněna byla i trestní sankce za naplnění jeho mírněji trestně kvalifikované skutkové podstaty (odstavec 2).

Stran rozdílů mezi skutkovými podstatami trestných činů podle ustanovení § 220 a ustanovení § 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku je prvotní odpověď na tuto otázku skryta již v názvu daných trestných činů. Jedná se u trestného činu podle ustanovení § 221 tedy o nedbalostní formu porušení povinnosti při správě a opatrování cizího majetku. Vyžaduje se zavinění z hrubé nedbalosti. *Trestný čin je spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležitě opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem.*⁵⁵ Hrubá nedbalost je tedy zvýšená závažnost nedbalosti pachatele. Váha intenzity nedbalosti se posuzuje ze dvou hledisek. Prvním je hledisko objektivní – posuzuje se, jakou pečlivost by v dané situaci vynaložila jiná osoba. Druhé hledisko subjektivní pak sleduje, jakou pečlivost mohla či měla konkrétní osoba (třeba onen pachatel nebo i někdo jiný) vynaložit v dané situaci a za stejných okolností jako měl pachatel.

Další rozdíl mezi skutkovými podstatami trestných činů dle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., je zákonodárcem požadovaná výše způsobené škody. U úmyslného zavinění je požadována již škoda nikoli malá (alespoň

⁵⁵ Ust. § 16 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

50.000,- Kč), ale u nedbalostního zavinění dojde k naplnění skutkové podstaty až způsobením škody ve výši značné (nejméně 1.000.000,- Kč).

Konečně je také rozdílem u skutkových podstat obou trestných činů fakt, že v prvním případě je sankcionováno porušení prakticky jakékoli takové blíže neurčené povinnosti za zákonem předpokládaných okolností a na straně druhé postihem toliko situací porušení výslovně důležitých povinností při spravování nebo opatrování cizího majetku. Zákonodárce však neuvádí příklady o jakou důležitou povinnost se má jednat, takže odpověď lze nalézt jen z aplikační praxe. Za důležitou povinnost označil Nejvyšší soud ČR ve svém rozhodnutí povinnost, *jejíž porušení je s ohledem na její charakter a význam zpravidla spojeno s nebezpečím vzniku značných škod na cizím majetku.*⁵⁶ Důležitou povinností je zejména také proces přípravy dokumentů k hlasování zastupitelstva územně samosprávného celku s jeho majetkem.⁵⁷

Důležitou povinnost lze také porušit jak komisivním, tak omisivním jednáním. Obě formy jednání jsou si svou škodlivostí rovny, resp. žádná z nich v tom kterém případě není méně závažná, neboť vždy záleží na vstupních okolnostech toho kterého případu a v jednom případě může být závažnější nekonání určité důležité povinnosti, v jiném případě může být závažnější aktivní konání proti dané povinnosti. *Opomenutí jako forma jednání je z hlediska zákona a v obecné rovině postaveno naroveň konání, byť v konkrétních případech u tzv. nepravých omisivních deliktů, a to zejména s ohledem na zákonný důvod zvláštní povinnosti konat (viz výklad pod bodem 8), lze uvažovat o nižší společenské škodlivosti omisivního jednání a o jeho mírnějším trestním postihu. Omisivní jednání nijak nepředurčuje formu zavinění, neboť k opomenutí může dojít jak úmyslně, tak z nedbalosti.*⁵⁸

Nutno dále dodat, že z výše uvedených ustanovení zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, v případě trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku se nemusí automaticky jednat o trestné činy spáchané úředními osobami.

⁵⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30.7.2008, sp. zn. 5 Tdo 747/2008

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4.11.2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015

⁵⁸ ASPI, *Trestní zákoník – Komentář*, stav k 3.3.2017, s. 458

Platí tedy, že pro plné naplnění skutkové podstaty těchto trestných činů zákonodárce nepožaduje speciální subjekt v podobě právě úřední osoby. Pokud však bude uvažováno o páčání této trestné činnosti zastupiteli a dalšími představiteli územně samosprávných celků, tyto osoby budou pravděpodobně často v postavení úřední osoby spravující majetek obcí, krajů či hlavního města Prahy.⁵⁹ Tyto trestné činy tak jsou v praxi velmi často spojovány s otázkami společného hlasování a rozhodovací činnosti zastupitelstev územně samosprávných celků. Časté námitky členů rozhodovacích orgánů územně samosprávných celků jsou nasnadě: rozhodovala většina, většina většinou rozhoduje správně, málo času na ověření správnosti zamýšleného hlasování, nemožnost prostudovat podklady atd.

V rámci zásady *ignorantia juris non excusat* platí, že v případě úředních osob a zastupitelů územně samosprávných celků znalost zákona o obcích není žádnou mimořádnou povinností. Přesto lze z lidského hlediska pochopit, že ten který zastupitel nemusí hned příslušné zákony dokonale ovládat. Proto by měl vědět, že zastupitel se může se svými případnými dotazy obracet na Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, nebo si rozšířit okruh svých znalostí o výkladová stanoviska, která jsou dostupná na webových stránkách ministerstva.⁶⁰

Druhou možností, jak může zastupitel získat příslušnou znalost nebo snížit svou osobní odpovědnost za určité rozhodnutí, je vyžádat si rady odborníka. *Ne vždy a ne každý zastupitel disponuje všemi nezbytnými odbornými znalostmi, které jsou pro odpovědné rozhodnutí o určité věci nezbytné. Řešením může být nechat si vypracovat odborné stanovisko u odborníka (například znalce, advokáta), který zaručí kvalifikované posouzení daného problému. Nicméně i k výběru odborníka je třeba přistupovat pečlivě. Pokud by se totiž postupovalo podle rady zjevně nequalifikované osoby, případné odpovědnosti to zastupitele nezbavuje.*⁶¹

⁵⁹ Mezi lety 2013 až 2017 bylo zastoupení a postavení osob, proti kterým se vedla trestní řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků následující: Radní – 6%, Neurčeno – 10%, Zastupitel – 12%, Kombinace více funkcionářů – 16%, Starosta, primátor, hejtman – 56%. Srov. CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ, s. 16

⁶⁰ www.mvcr.cz/odk2

⁶¹ SVAZ MĚST A OBCÍ ČR, *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022 [cit. 12. 11. 2022], s. 69

Ekonomickým dopadem výše uvedeného ohledně rozpočtů územně samosprávních celků je pak skutečnost, že pod tíhou odpovědnosti si dané úřední osoby „berou“ odborníka na (ne vždy) odbornou radu velmi často. Tento stav jsem si ověřila a vyslechla i v rámci voleb do obecních zastupitelstev v září 2022, kdy mi bylo potvrzeno, že před vznikem osobní odpovědnosti zastupitelé podstupují realizaci správu cizího majetku za účasti advokátů, znalců, poradců a dalších odborníků a za toto poradenství vznikají nemalé náklady placené z obecní pokladny.

4. Analytická část

Tato část mé diplomové práce je zaměřena v první podkapitole na rozbor statistik ohledně trestných činů páchaných při správě cizího majetku úředními osobami.

V další podkapitole se pak věnuji problematice dokazování a samotného vyšetřování daných trestných činů orgány činnými v trestním řízení. V této podkapitole se věnuji úvaze nad obtížností dokazování daných trestných činů.

Poslední podkapitola této části mé diplomové práce je věnována vybraným a z lidského hlediska zajímavým případům a soudním rozhodnutím soudní soustavy ČR za několik posledních let.

4.1 Statistiky trestných činů páchaných při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích

Konečná a nejvyšší míra vstupu státní moci ČR do chodu územní samosprávy spočívá na hranicích vzniku trestní odpovědnosti konkrétních fyzických osob. Záměrem této kapitoly mé diplomové práce je zmapování objemu trestných činů pachatelů v územně samosprávných celcích.

V rámci vlastní statistické analýzy jsem vycházela z několika odborných zdrojů, z kterých je možné získat informace a data k dané problematice. Zdroje mi poskytovaly data podle několika hledisek, a to ale bohužel vždy každého zvlášť. Jedním hlediskem je zkoumaný časový rámec statistiky, jiným hlediskem je věcný obsah – zaměření statistiky na předmětné trestné činy a nebo zaměřené na územně samosprávné celky. Neexistuje tedy zdroj statistiky, který by zohledňoval celé (zejména nejnovější) zkoumané období a zároveň se věnoval výhradně územní samosprávě či právě trestným činům dle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb.

Prvním zdrojem jsou statistické ročenky kriminality, které vydává Ministerstvo spravedlnosti. Poslední zveřejněná ročenka, která podává informace alespoň k trestným činům výše uvedeným, je za rok 2019 a z této ročenky jsem také čerpala. Tato ročenka podává statistiky, které se týkají rozmanitého okruhu oblastí trestního řízení, jako např. počet odsouzených osob, počet vyřešených věcí, počet zastavení řízení atd., vždy ke každému trestnému činu dle zákona č. 40/2009 Sb., zvlášť.

Dalším zdrojem jsou statistické přehledy Policie ČR. Tyto přehledy jsou z hlediska časového nejaktuálnější. Přehledy jsou aktuální vždy vzhledem k předcházejícímu uplynulému kalendářnímu měsíci. Policie ČR zahájila roku 2016 celkovou rekonstrukci evidenčně-statistického systému kriminality. Byl proveden přesun na jiné HW vybavení a přeprogramován veškerý software od vkládacího prostředí až po statistické výstupy. Byly přehodnoceny i některé zastaralé algoritmy, které statistické výstupy počítaly. Změna se dotkla způsobu počítání věku pachatelů, kdy v minulosti byl počítán věk od data narození do doby sdělení (vznesení) obvinění, v současné době je přesněji počítán k datu spáchání trestné činnosti. Od roku 2021 Policie ČR rozsáhle optimalizovala strukturu takticko-statistických klasifikací (TSK) za účelem podrobnějšího sledování druhů kriminality.⁶² Jelikož jsou tyto statistické přehledy Policie ČR nejaktuálnější, podrobila jsem jejich studium zaměření právě na nejnovější uplynulý rok 2022, byť nepodávají bližší informace k problematice výhradně územní samosprávy.

Posledním, avšak z hlediska tématu mé diplomové práce, nejkvalitnějším zdrojem, jsou pak následující dokumenty. Dokument, který vydala Unie obhájců dne 18.3.2015. Jedná se o Stanovisko č. 3/2015, které je zaměřené právě na představitele územní samosprávy s akcentem na pravomocně skončená trestní řízení, ve kterých byli rovněž představitelé územně samosprávných celků stíháni a uznáni jako vinni. Ještě obsáhlejší a novějším dokumentem je pak *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územně samosprávných celků* Nejvyšším státním zastupitelstvím za součinnosti Ministerstva spravedlnosti ČR (dále v textu též jako „*Analýza NSZ*“). Tato analýza vznikla dle zadání ústavně právního

⁶² POLICIE ČR. Statistické přehledy kriminality za rok 2022, dostupné online <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2022.aspx>

výboru Poslanecké sněmovny ČR, a to jejím usnesením č. 23 ze dne 14.2.2018. Analýza shrnuje období let 2013 až 2017.

Je tedy patrné, že zdrojů pro mou diplomovou práci existuje několik a jsou zaměřené různorodě. Pokud má být prioritou novost a aktuálnost zjištění, vycházela jsem z ročenky ministerstva spravedlnosti nebo ze statistických přehledů Policie ČR. Pokud má být provedeno zaměření na specifikum pachatelů v rámci územně samosprávných celků se skutkovou podstatou trestných činů porušujících správu cizího majetku, bylo nutné vycházet ze statistik roku 2017 a starších. Vzhledem k výše uvedenému jsem došla k následujícím zjištěním.

Předně uvádím vstupní okolnosti a podmínky týkající se vhodných subjektů a aspirantů trestné činnosti na poli územně samosprávných celků. V celkových cca 6.200 obcích ČR působí cca 60.000 zastupitelů. Trestní stíhání osob splňujících další vstupní kritérium – výkon funkce v územně samosprávném celku, se v letech 2013 až 2017 ročně dotklo desítek osob. Jedná se o 438 případů z celkového počtu 1.331.328 trestních věcí v daných letech (poměr 0,03% z celé agendy).⁶³

Za období let 2013 až 2017 tak vychází průměr výskytu předmětné trestné činnosti cca 88 věcí ročně. Pokud tuto statistiku srovnáme s ročenkou Ministerstva spravedlnosti za rok 2019, tak soudně vyřízených trestních věcí pouze ohledně trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb. (nikoli se zaměřením na územně samosprávné celky) napočítáme 61 věcí (úmyslné porušení při správě cizího majetku činí 50 věcí za rok 2019 a nedbalostní porušení pak 11 věcí za rok 2019).⁶⁴

Aby bylo porovnání průměru za roky 2013 až 2017 pochopitelnější, je vhodné předestřít i zastoupení a četnost všech trestných činů týkajících se územně samosprávných celků následovně. Jedná se o trestné činy:

⁶³ CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ, s. 10

⁶⁴ MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Statistická ročenka kriminality – rok 2019*, s. 189 - 192

- § 209 podvod	21 případů	(3,6 %)
- § 212 dotační podvod	17 případů	(2,9 %)
- § 220 úmyslné porušení správy c. m.	214 případů	(37,2 %)
- § 221 nedbalostní porušení správy c. m.	19 případů	(3,3 %)
- § 260 poškození finančních zájmů EU	21 případů	(3,6 %)
- § 329 zneužití pravomoci úřední osoby	247 případů	(42,9 %)
- § 330 maření úkolu úřední osoby z nedbalosti	4 případy	(0,6 %)
- § 331 přijetí úplatku	23 případů	(4,0 %)
- § 332 podplacení	9 případů	(1,5%)

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, jednak, že skutková podstata trestného činu úmyslného porušování povinností při správě cizího majetku, je v územně samosprávných celcích páchána jako druhý nejčastější trestný čin funkcionářů územních samosprávných celků a jednak, že nedbalostní porušení je zjištěno asi jen v desetinné výši porušení úmyslného.

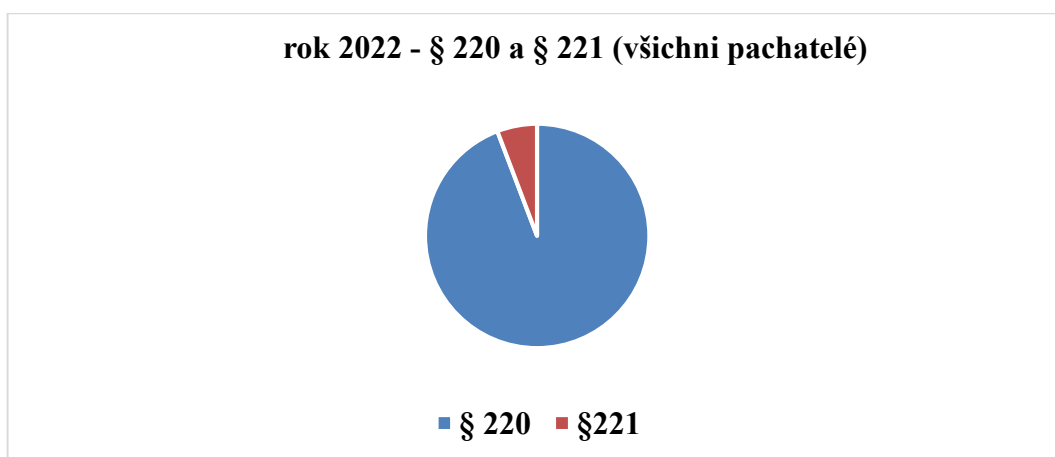
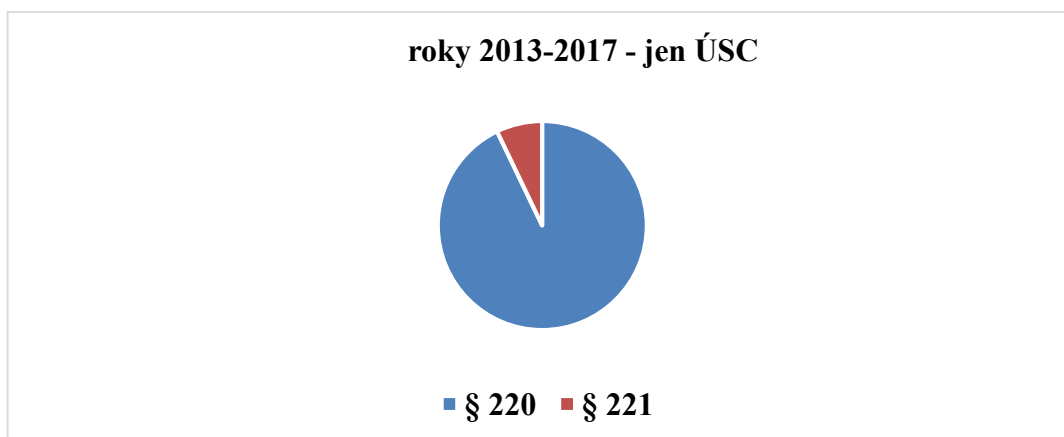
Dle mé úvahy první zjištění pramení z faktu, který jsem již dříve uváděla, sice, že úmyslné porušení povinností při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích páchají z větší části (přes 50 %) přímo starostové, hejtmani a primátoři, tzn. že tyto osoby páchají tento trestný čin více často před jinými trestnými činy (např. první nejčastější – zneužití pravomoci úřední osoby). Trestný čin podle ustanovení § 220 zákona č. 40/2009 Sb. se přímo nabízí daným osobám spáchat bezprostředně – faktickým úkonem (vzetí věci, preposlání peněz, objednání, převod, podpis atd.). Zatímco první nejčastější trestný čin (§ 329) se týká spíše úředníků, kteří zastávají určitou funkci k plnění nějakého úkolu (druhé osoby je potřebují, druhé osoby s nimi jednájí, tito úředníci nemohou ze své pozice naopak zcizit nějaký majetek ve svůj prospěch podle § 220, ale je po nich žádáno něco konat).

Dle mé úvahy druhé zjištění pramení z faktu, že skutková podstata trestného činu podle ustanovení § 221 zákona č. 40/2009 Sb., začíná až na škodě spáchané ve výši 1.000.000,- Kč a vyšší. Způsobení škody ve výši značné je

elementárním rozdílem v tom, proč je těchto trestných činů zjištěno jen desetina oproti trestným činům v zavinění úmyslném, kde postačuje škoda nikoli malá (50.000,- Kč). Pravděpodobnost naplnění kompletní skutkové podstaty trestného činu dle ustanovení § 221 zákona č. 40/2009 Sb. je objektivně mnohem nižší.

Následující výsekové grafy znázorňují počet a poměr trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., spáchaných představiteli územní samosprávy v letech 2013 až 2017 a stejných trestných činů zjištěných v roce 2022, spáchaných kýmkoli.⁶⁵

graf č. 1 a graf č. 2

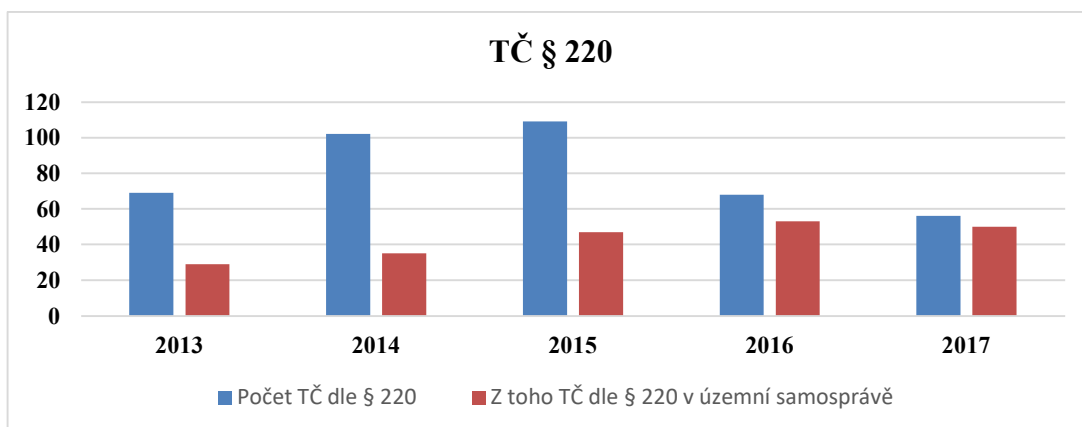


⁶⁵ *Není započítán měsíc prosinec a částečně měsíc listopad 2022.* POLICIE ČR. Statistické přehledy kriminality za rok 2022, dostupné online <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2022.aspx>

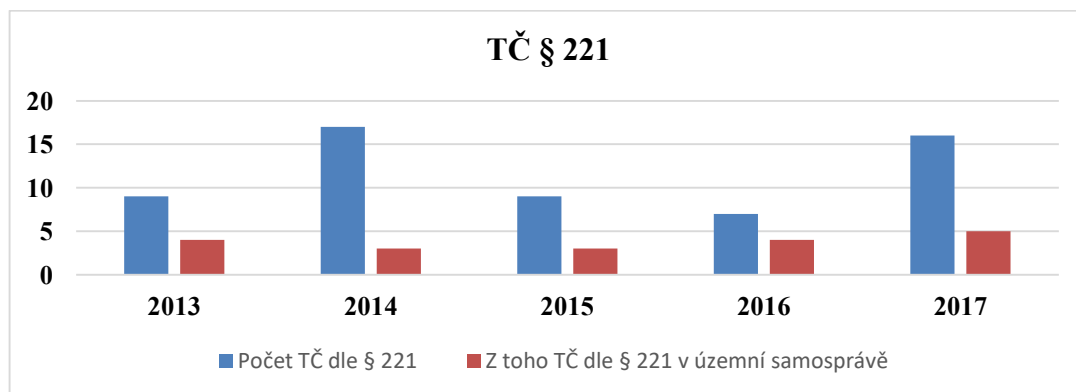
K výše uvedenému grafu, který vychází ze statistických přehledů ČR pro rok 2022 dodávám, že skutková podstata dle ustanovení § 220 zákona č. 40/2009 Sb. byla naplněna ve 212 případech a skutková podstata dle ustanovení § 221 zákona č. 40/2009 Sb. byla naplněna ve 13 případech. Poměr mezi četností zůstává tedy stejný jak pro období minulá (jen pro územně samosprávné celky) tak i pro rok 2022 (pro všechny možné pachatele).

Meritem a podstatou této diplomové práce je zaměření jednak skutky spáchané volenými funkcionáři územně samosprávných celků a jednak z těchto skutků se musí jednat o trestné činy podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb. Čtenáře této práce jistě doposud mohla při detailnějších analýzách a úvahách napadnout myšlenka porovnání obou dvou výše uvedených zaměření. Tedy početní zastoupení množiny případů trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., spáchaných obecnými subjekty trestného činu a pak množina stejných trestných činů spáchaných speciálními subjekty trestného činu – volenými funkcionáři územně samosprávných celků. Pro toto zajímavé porovnání nám poslouží ze zdrojů, které jsem měla k dispozici, pouze Analýza NSZ, která však zohledňuje pouze pětileté období do roku 2017. Novější analýzu pro toto porovnání k dispozici nemáme. Grafy zohledňující roční poměr zastoupení trestných činů páchaných při správě cizího majetku jak všemi pachateli, tak pachateli působícími v územně samosprávných celcích, vychází následovně.

graf č. 3



graf č. 4



Z výše uvedených grafů se jednak potvrzuje logický fakt, že nedbalostních trestných činů při správě cizího majetku je obecně asi pouze pětina oproti stejným trestným činům se zaviněním úmyslným. Z prvního grafu mě však zaráží frapantní navýšení úmyslného trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích oproti četnosti tohoto trestného činu jako takového. Jak v roce 2016, tak v roce 2017 se podíl četnosti tohoto trestného činu v rámci územní samosprávy pohyboval okolo 90 % z celkové četnosti tohoto trestného činu vůbec. Velice ráda si následně přečtu další Analýzu NSZ nebo opakované stanovisko unie obhájců k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí pro dalších pět let od roku 2017, pokud takové podklady budou opět vydány. Mohu se pouze domnívat a předpokládat, že i v roce 2018 a následujících letech se trestná činnost v územní samosprávě navyšuje, ale její podíl pro roky 2016 a 2017 je tristní oproti jejímu dřívějšímu polovičnímu až třetinovému zastoupení. Ráda bych věřila, že územní samospráva a politika ČR není zkorumpovaná, ale když jsem shlédla film Sviňa a dvoudílný film Vysoká hra (oba věrohodně popisující úroveň politické scény na Slovensku a v ČR právě pro období od roku 2018 dodnes), částečně ztrácím víru v ideu pana prezidenta Masaryka uvedenou v prvních pasážích této diplomové práce.

Z podkladů Policie ČR jsem pak zpracovala ještě níže uvedenou tabulku, která přináší představu za rok 2022 o objasněnosti případů a také o výši celkových škod zjištěných při vyšetřování obou trestných činů páchaných při správě cizího majetku. Jedná se však, jak již bylo avizováno, pouze o zohlednění těchto

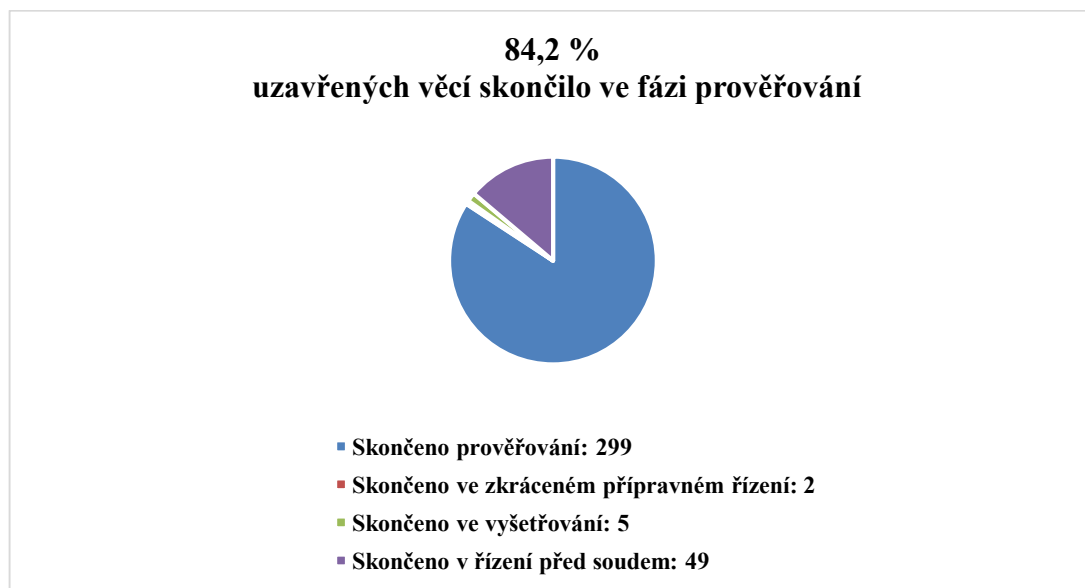
trestných činů bez vyčlenění skutků na poli územní samosprávy. Vzhledem k předpokládané hypotéze odhadované ze statistiky roku 2016 a 2017, se lze domnívat, že níže uvedená data defacto popisují oba trestné činy právě pro územní samosprávné celky.

Rok	§ 220 objasněno		škoda v tisících	§ 221 objasněno	
2022					
leden	4	1	789,-Kč	1	0
únor	10	1	3.547,-Kč	1	0
březen	17	1	7.186,-Kč	1	0
duben	21	1	18.129,-Kč	1	0
květen	20	1	14.718,-Kč	1	0
červen	23	1	61.901,-Kč	1	0
červenec	28	2	62.130,-Kč	2	0
srpen	30	2	65.646,-Kč	2	0
září	27	2	65.656,-Kč	2	0
říjen	31	2	68.506,-Kč	1	0
listopad	1	0	559,-Kč	0	0

Celková zjištěná škoda v roce 2022 tedy činí částku 368.767.000,00 Kč a objasněnost případů se pohybuje okolo 6,5 %⁶⁶. Výše uvedenou tabulku (byť pro období starší) potvrzuje i zjištění Nejvyššího státního zastupitelství pro roky 2013 až 2017, které ve své analýze zjistilo následující varianty a četnosti variant uzavření/skončení prověřování trestných činů v územní samosprávě následovně.

⁶⁶ Pokud bychom se pro porovnání věnovali parametru objasněnosti celkové kriminality v ČR (tedy nejen trestné činy porušení při správě cizího majetku, ale trestné činy všechny), pak roční zpráva státního zastupitelství uvádí, že: „Pro rok 2021 se míra objasněnosti zvýšila o 0,3 % na podíl 47,3 %. V roce 2021 došlo oproti roku 2020, ale v souladu s trendem let předcházejících, k dalšímu poklesu počtu stíhaných osob a osob, proti nimž bylo vedeno zkrácené přípravné řízení, na celkem **64 364** (-3 480, -5,13 %). Úroveň kriminality se v posledních letech permanentně snižovala, v roce 2015 v největší míře, uvedený trend pokračoval i v dalších letech (s již výše zmíněnou výjimkou roku 2019), ale v roce 2021 na to navázal opětovný pokles.“ Srov. NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ ČR. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2021 – 4 NZN 501/2021 – textová část. Brno, 28.6.2022, s. 25

graf č. 5



Celkový výsledek v postupu a výsledcích prověřování případů řešených v rámci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků dle Analýzy NSZ tedy vychází tak, že naprostá většina případů skončí odložením věci. Myslím si, že tento fakt souvisí s mými závěry uváděnými v následující kapitole o dokazování těchto trestných činů. Skutky, naplňující trestné činy volených funkcionářů v územně samosprávných celcích bývají sofistikované, dobře skryté a těžko odhalitelné. V tomto smyslu nemůžeme jednoznačně tvrdit, že odložení věcí je důkazem o tom, že nežádoucí činnost skutečně spáchána nebyla.

Analýza NSZ jak bylo uvedeno výše, byla zaměřena pouze na funkcionáře územních samosprávných celků. Ti funkcionáři, kteří nakonec byli postaveni před soud pak byli v případech 49 % odsouzeni jako vinné osoby, dalších 38,8 % případů bylo před soudem řešeno částečným zproštěním viny a zbývajících 32,6 % bylo řešeno zproštěním viny úplně. Jak víme, hlavní líčení před soudem je vrchol celého trestního řízení. Pouze v hlavním líčení se určuje vina a trest obžalovaného.⁶⁷ Pokud tedy vyšetřování dotčených osob neskončilo tím

⁶⁷ „Hlavní líčení je nejdůležitějším stádiem trestního řízení a nejvýznamnějším typem zasedání soudu. Obvykle se charakterizuje toto stádium formulací, že hlavní líčení je jádrem trestního řízení. K mimořádnému významu hlavního líčení také přispívá, že se v něm v nejširší míře (byť

nejčastějším výsledkem, totiž odložením věci, a zároveň trestní stíhání pak dospělo do fáze obžaloby před soudem, téměř rovná polovina takových případů byla soudem uznána jako prokázaná. Toto procento je pro mě teprve kvalifikovaným údajem o tom, že pokud je některý volený funkcionář územně samosprávného celku postaven před soud, v nezanedbatelné míře mu je skutečně jeho skutek soudem prokázán. Tento podíl již považuji v rámci činnosti orgánů činných v trestním řízení jako podstatný úspěch.

Závěr této kapitoly bude patřit statistické ročence ministerstva spravedlnosti pro rok 2019. Aktuálnější ročenka zatím není zveřejněna, a tak popisují rok 2019 vzhledem k trestným činům dle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb. Jedná se o statistická data pro celou ČR, směřovaná k různým aspektům trestního řízení následovně. Nejedná se však pouze o zaměření na trestné činy spáchané výhradně v územně samosprávných celcích, ale o trestné činy spáchané obecně kýmkoli v rámci ČR. Opět musím podotknout, že pokud by trend z let 2016 a 2017 pokračoval stejně, pak lze očekávat, že i pro rok 2019 se získaná data z ministerstva spravedlnosti k výše uvedenému dají z podstatné části přiřadit právě pro trestnou činnost v územní samosprávě. Níže jsou vybrané aspekty trestních řízení. Zjištění ministerstva jsou následující.

Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku - § 220

<i>Sledovaný aspekt</i>	<i>Počet</i>
Vyřízeno proti osobám	50
Počet trestných činů celkem	52
Odloženo případů	5
Stíháno mužů	30
Stíháno žen	14
Obžalováno mužů	25
Obžalováno žen	10

s četnými výjimkami(uplatňují základní zásady trestního řízení, které moderní trestní právo považuje za nutné ke správnému rozhodnutí, zejména zásada obžalovací, zásada oficiality, zásada vyhledávací a další.“ Srov. Jelínek, J. a kolektiv: Trestní právo procesní 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 612

Věk obžalovaných

25-29	1	
30-39	8	
40-49	12	
50 a více	14	
Trest odnětí svobody od 1 do 5 let	1	(jiné tresty odnětí svobody: 0)
Trest odnětí svobody podmíněný	4 ⁶⁸	

Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti - § 221

<i>Sledovaný aspekt</i>	<i>Počet</i>
Vyřízeno proti osobám	11
Počet trestných činů celkem	12
Odloženo případů	4
Stíháno mužů	2
Stíháno žen	3
Obžalováno mužů	1
Obžalováno žen	3
Věk obžalovaných	
25-29	0
30-39	3
40-49	1
50 a více	0
Trest odnětí svobody od 1 do 5 let	0
Trest odnětí svobody podmíněný	1 ⁶⁹

⁶⁸ Pokud je počet trestů nižší, než počet uváděných řešených případů, případy nad rámec odsouzení skončily jinými způsoby dle zákona č. 141/1961 Sb.

⁶⁹ Pokud je počet trestů nižší, než počet uváděných řešených případů, případy nad rámec odsouzení skončily jinými způsoby dle zákona č. 141/1961 Sb.

Z výše uvedených sledovaných aspektů jsem vybrala pouze ty, které mi přišly čtenářsky zajímavé. Je například zajímavé, že nedbalostní porušení při správě cizího majetku v roce 2019 spáchaly ve většině případů ženy, než muži. U úmyslného trestného činu je to opačně. Dále považuji za zajímavé, že u úmyslného trestného činu je nejvyšší počet pachatelů u věkového rozmezí nad 50 let. Mám za to, že právě u územní samosprávy je více časté, že volení funkcionáři ve vyšším věku jsou dosti často rezistentní vůči správným postupům a zákonným podmínkám. Politika je tak rozmanitý organismus, že čím déle v ní dle mého názoru osoba působí, tím více je otupělejší k pravidlům.

4.2 Dokazování a vyšetřování trestných činů páchaných při správě cizího majetku v územně samosprávných celcích

Skutečnost, že představitelé územně samosprávných celků rozhodují v kolektivu je kamenem úrazu v dokazování nezákonného jednání konkrétního člena daného kolektivního orgánu. Je tomu tak dáno proto, že některá obecní zastupitelstva praktikují postup proti případnému trestnímu stíhání svých členů, jenž je představován režimem tajného hlasování zastupitelstva. U takového hlasování a rozhodování dochází k archivování počtu hlasů pro všechny možné varianty hlasování, ale současně není zřejmé, který člen orgánu jak hlasoval. Poté není jednoduché za „nesprávné hlasování“ člena trestně stíhat (pokud alespoň jeden ze zastupitelů hlasuje jinak, než všichni ostatní). Za schválení protizákonného rozhodnutí totiž nemůže být předmětný orgán územně samosprávného celku stíhán jako kolektivní orgán, jelikož nedisponuje žádnou kolektivní trestní odpovědností. Za důsledky hlasování mohou být stíháni pouze jednotlivé fyzické osoby, které hlasovaly na úkor případného poškozeného. U tajného hlasování tak orgánům činným v trestním řízení z pouhého výsledku hlasování nemůže být zřejmé, kteří konkrétní členové orgánu jsou za dané rozhodnutí výslovně odpovědní, jelikož ti, kteří hlasovali legálně, za spáchání trestného činu odpovědnost nést nemohou v souladu s principem, že trestný čin je třeba konkrétnímu subjektu prokázat a

taktéž v souladu se zásadami k prokázání viny – *nullum crimen sine culpa*, dále *nulla poena sine lege*, *nullum crimen sine lege* a konečně *in dubio pro reo*.

Otázka hlasování kolektivních orgánů územně samosprávných celků bude vždy citlivá a myslím, že téměř u každého hlasování hrozí riziko porušení nějaké povinnosti. Nemálo často pak vznikají různé kampaně na to, aby se složení kolektivních orgánů při komunálních volbách obměnila, neboť si často členové těchto orgánů stěžují, že jsou vždy přehlasováni. Sama jsem při komunálních volbách v září 2022 vyslechla názor člena zastupitelstva (stranicky zastoupeného v menšině), který uváděl, že většina v zastupitelstvu jeho skupinu vždy přehlasuje, neprovádí analýzy, rozborů, nečte podklady rozhodné pro hlasování atd.

Dalším úskalím v dokazování trestné činnosti úředním osobám ohledně trestných činů dle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., je prokázání oné povinnosti, která měla být porušena. S ohledem na věcné zaměření této diplomové práce bude při dokazování trestných činů pátráno po povinnostech, které jsou příslušným úředním osobám kladeny v zákoně č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ze zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení) a konečně ze zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze a dále samozřejmě povinnosti podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tyto vstupní hlediska lze potvrdit i z rozhodovací praxe.

Jak už jsem uváděla výše, vynalézavost a vypočítavost úředních osob územně samosprávných celků nemá žádné hranice. Způsoby a druhy páčání hospodářské trestné činnosti jsou tak různorodé, jako život společnosti sám. Dochází k různým variabilitám z důvodu vývoje ekonomiky a dalším společenským podmínkám.⁷⁰

Častou prvotní zápletkou při rozkrývání nežádoucí trestné činnosti je zjištění konečné odpovědné osoby (přímý pachatel / nepřímý pachatel). Ve vyšetřování je třeba důsledně zjistit a dokazovat pravomoci zapojených osob, odpovědnost jednotlivých osob a konečně subordinaci mezi osobami.

⁷⁰ MUSIL, J.; KONDRÁD, Z.; SUCHÁNEK, J; *Kriminalistika*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004. s. 480.

Samostatnou teoretickou otázkou je pak prokázání příčinné souvislosti mezi následkem trestného činu a rozhodujícím pokynem či úkonem stíhané osoby.

Ohledně dokazování pak orgány činné v trestním řízení vycházejí z klasických důkazních prostředků, jakými jsou listiny, nosiče informací, databáze, jiné věcné předměty, výslechy svědků atd. Samostatnou kapitolou jsou pak znalecké posudky osvětlující otázku vzniku škody, která ovlivňuje zařazení činu do jednotlivých skutkových podstat. Často se stává, že zastupitelé rozhodnou o prodeji majetku územně samosprávného celku podle hodnoty stanovené znaleckým posudkem a přesto je jejich jednání stíháno jako trestné. Může nastat totiž situace, že policejní znalec dojde k jiným výsledkům, než znalec, který byl na ocenění majetku objednan.

Zahajování vyšetřování a získávání důkazních materiálů k prokázání spáchání předmětných trestných činů se děje z podnětů přijatých orgány činnými v trestním řízení či z vlastní iniciativy těchto orgánů. Z hlediska proporcionality možností, jak se orgány činné v trestním řízení dozvídají o předmětné trestné činnosti, pak cca 75% zahajovaných vyšetřování pramení z podnětů fyzických a právnických osob.⁷¹ Ve zbytku se jedná částečně o vlastní zjišťování orgánů činných v trestním řízení, částečně o oznámení od jiných orgánů a částečně i jinými níže uvedenými způsoby.

U předmětných trestných činů nelze opomenout zahájení vyšetřování i z podnětu anonymního, což spatřuji v komunální politice jako velmi častý postup spoluobčanů nebo opozice proti těm, kteří vládou. Na tomto místě je vhodné připomenout úvodní citát Platóna, který upozorňuje na riziko lhostejnosti společnosti ke špatnému vládnutí. Zároveň ale zdůrazňuji též výrok a apel Ústavního soudu ČR vyslovený proti praktikám a nešvarům v politickém boji, kdy politické nástroje jsou nahrazovány trestními oznámeními. „*Instituty trestního řízení by se neměly stát běžnou součástí pokračování politického boje* " prostředky To plně odpovídá zásadě subsidiarity trestní represe, která má jednak omezit neúčelné vynakládání prostředků kvůli přehnaně se rozšiřujícímu předmětu zájmu orgánů

⁷¹ CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ, s. 14

činných v trestním řízení, a zejména bránit tomu, aby veškerá politická činnost byla těmito orgány průběžně " bez toho, že jsou dány dostatečně konkrétní podklady, a kde existuje jiný systém nápravy či kontroly včetně získávání důležitých informací."⁷² Zmíněný náleží Ústavního soudu ČR reflektuje dnešní hektickou dobu, kdy se lidé všeobecně více přou a soudí. Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský uvádí, že lidé nemají autoritu, kterou by uznávali. Dnes lidé často nerespektují ani soud. Zálžitosti, které dříve řešil starosta, dnes projednává Ústavní soud.⁷³ Paradoxem dané doby je právě to, že všeobecná nedůvěra k autoritám jde ruku v ruce s chybováním a tedy nevěrohodností těchto autorit. Dle statistických údajů totiž právě starostové, hejtmani a primátoři páchají více než polovinu trestných činů při správě cizího majetku oproti ostatním funkcionářům a úředním osobám územně samosprávných celků.⁷⁴

Iniciace vyšetřování trestného činu může vycházet i z rukou samotného pachatele. Určitě není výjimečné a neobvyklé i jeho vlastní udání, kdy se pachatel k činu hned na začátku přizná. Myslím si, že představitelé územně samosprávných celků před spácháním trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., nemohou objektivně předem posoudit, jaké následky bude jejich čin mít po jeho spáchání, natož po jeho odhalení. Ať už se v dnešní problematice době ohlédneme k otázce válečného konfliktu na Ukrajině a nebo k otázce dřívější – celosvětové, stále existující pandemii COVID 19, stále se mezi námi naleznou osoby, které sofistikovanou činností výše zmíněné trestné činy dokážou páchat. „*V souvislosti s pandemií COVID-19 a vyhlášenými nouzovými stavy bylo prověřováno policejním orgánem NCOZ pod dozorem státních zástupců VSZ v Praze několik trestných věcí nehospodárného nakládání s veřejnými prostředky v souvislosti s nákupy zejména ochranných prostředků, kdy se jednalo o podezření z trest-*

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. III. ÚS 1017/15

⁷³ SMUTNÁ, M., *Češi neumí řešit spory se sousedy, stále častěji sahají po zbraních*. In: *idnes.cz* [online 29. 6. 2017]. [cit. 29. 12. 2022]. Dostupné z https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ombudsman-urad-verejneho-ochrance-prav-sousedske-spory.A170629_111542_domaci_mav

⁷⁴ CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ, s. 16

*ných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a trestných činů spáchaných v souvislosti s veřejnými zakázkami.*⁷⁵

Ohledně samotného projednání trestních věcí týkajících se trestných činů páchaných při správě cizího majetku pak nelze přehlédnout všeobecnou statistiku navýšení způsobů ukončování trestních věcí odklonem dle zákona č. 141/1961 Sb., ve smyslu nedávné novely tohoto zákona č. 333/2020 Sb., kdy se v roce 2021 zdvojnásobil počet podaných návrhů na schválení dohody o vině a trestu v přípravných řízeních. Vůči fyzickým osobám bylo v přípravných řízeních v uplynulém roce 2021 podáno 531 návrhů (z dřívějších 269 v roce 2020) na schválení dohody o vině a trestu. Soudem schválené dohody o vině a trestu pak v celkovém součtu všech fází trestního řízení v roce 2021 činí počet 1.575 schválení oproti počtu 355 schválení v roce 2020.⁷⁶

Podle statistik pak dochází k uzavírání dohod o vině a trestu nejčastěji v drogových kauzách, v obviněních z daňových trestných činů, podvodů, krádeží a jiných majetkových trestných činů.⁷⁷ Dle mého názoru je či bude praxe u projednávání trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., taková, že pachatelé dotčení trestním řízením a zejména ústním projednáním v hlavním líčení před soudem za účasti svědků a veřejnosti, sami budou navrhopat státním zástupcům uzavírání dohod o vině a trestu. Myslím si, že takové postupy budou dány faktem, že úřední osoby územně samosprávných celků často bydlí v lokalitě daného územně samosprávného celku a jejich společenskému a rodinnému životu v daném místě by jistě neprospělo rozsáhlé dokazování a veřejné projednávání jejich nežádoucího jednání před soudem a před veřejností. Tito pachatelé se musí po projednávání jejich deliktu někam vracet, opět mezi ostatní spoluobčany, a proto se budou snažit eliminovat zveřejňování jejich zjištěného protizákonného jednání co možná nejvíce. Příkladem může být i první dohoda o vině a trestu, která v ČR padla pro doživotní trest. Tento nejvyšší trest, který lze

⁷⁵ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ ČR. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2021 – 4 NZN 501/2021 – textová část*. Brno, 28.6.2022, s. 41

⁷⁶ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ ČR. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2021 – 4 NZN 501/2021 – stručné shrnutí*. Brno, 28.6.2022, s. 13

⁷⁷ BLAŽEK, V.; „*Přiznat se a nejit do vězení. Nový trend, který šetří čas i peníze*“. Seznam Zprávy, 28.12.2022, [cit. 29.12.2022]. Dostupné online <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-priznat-se-a-nejit-do-vezeni-novy-trend-ktery-setri-cas-i-penize-221923>

v ČR soudem vynést, byl udělen na základě sjednané dohody o vině a trestu v případě pana Zdeňka Konopky, který v Bohumíně zapálil byt a úmyslně zabil 11 osob včetně dětí. V dané kauze dokonce i právní zástupce samotných pozůstalých a příbuzných ocenil, že celá kauza proběhla takto rychle a bez dokazování před soudem, kam by pozůstalí, již dost psychicky zničení smrtí příbuzných, museli přijít a podstupovat další stres hlavním líčením. Pro představitele územně samosprávných celků, kteří se snížili k páčání trestné činnosti při správě cizího majetku bude jistě ostuda, pokud jejich případ bude zveřejněn po obsáhlém dokazování v hlavním líčení, proto je novela č. 333/2020 Sb., jistě výhodným vyústěním takových kauz, avšak zřejmě ne vyústěním dostatečně výchovným. Jistě by si ale měli takoví pachatelé dobře rozmyslet svou případnou ostudu, pokud se na jejich konání přijde.

4.3 Trestné činy páchané při správě cizího majetku úředními osobami v praxi – vybraná judikatura

V této závěrečné kapitole mé diplomové práce bych chtěla upozornit na některá zajímavá soudní rozhodnutí a tady skutečné případy kdy představitel územně samosprávného celku porušil povinnosti při správě cizího majetku. Snažila jsem se zároveň vybrat takové případy, které jsou z hlediska motivací pachatelů a z hlediska obsahu zajímavé po lidsko-právní stránce, neboť by měly být čtenáři bližší svou trestněprávní jednoduchostí. Při studiu jednotlivých případů jsem vycházela z dostupné judikatury a také z knihy *Trestní odpovědnost v územní samosprávě* od JUDr. F. Púryho a Mgr. M. Richtera. K níže odkazovaným judikátům a případům upozorňuji, že dotyční pachatelé vedle trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., ve všech případech naplnili i skutkové podstaty jiných trestných činů, jakými jsou *Podvod*, *Zpronevěra*, *Zneužití pravomoci veřejného činitele* apod. V popisech případů se však věnuji pouze problematice trestných činů, které jsou předmětem této diplomové práce.

Starostka neoprávněně získala prostory v budově obecního úřadu pro vlastní bydlení – Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20.5.2015, sp. zn. 5 Tdo 492/2015. Spáchán trestný čin podle ustanovení § 220 odst. 1, odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb.

Tento případ jsem vybrala zvláště proto, že je flagrantní, jak představitelka obce koná svá jednání ve zjevné kolizi mezi vlastními zájmy a zájmy obce, kdy jí muselo být od počátku zřejmé, že i když se její nežádoucí konání nevyjeví v právním hledisku, pak bude nejméně patrné u občanů, jejichž je představitelkou.

Obviněná starostka nejmenované obce chtěla neoprávněně získat prostory pro své bydlení, a to v budově obecního úřadu. Uzavřela tak bez projednání a schválení takového jednání zastupitelstvem obce smlouvu o dílo jménem obce s obchodní společností, která měla zhotovit byt v budově obecního úřadu. To vše starostka učinila i když si musela být prokazatelně vědoma toho, že obec nemá a nebude mít k termínu splatnosti cenu uhrazení díla. Cena díla činila 2.476.756,00 Kč. Dalšími zajímavostmi a právními excesy případu je například to, že v příslušné smlouvě o dílo byly velmi znatelně stanoveny smluvní pokuty v rozdílných sazbách. Pro případ nedodržení termínu zhotovitele byla smluvní pokuta pouze 0,01% z ceny díla, zatímco pro případ prodlení objednatele s platbou byla smluvní pokuta 10% z dlužné částky za každý týden. Obviněná ve svém nezákonném počínání pokračovala i dále, když umožnila zhotoviteli zahájení stavby bytu bez rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby. Další zajímavostí je, že smlouva o dílo obsahovala rozhodčí doložku, kdy si pro případ sporu může zhotovitel vybrat jakéhokoli rozhodce. Následovalo rozhodčí řízení, kde byly proti obci uplatněny veškeré smluvní pokuty. A dluh obce se nakonec navýšil na částku nejméně 13. 502.735,- Kč.

Obviněná starostka byla shledána vinnou. Její odvolání proti rozsudku 1. stupně bylo zamítnuto, její dovolání bylo odmítnuto. A konečně ústavní stížnost obviněné byla rovněž odmítnuta. Za sbíhající se trestné činy byla starostka odsouzena k trestu odnětí svobody v trvání 5 let. A dále k trestu zákazu výkonu funkce starosty a člena rady územního samosprávného celku.

Podle mého názoru je daný případ ilustrativní v tom smyslu, že starostka musela od počátku vědět., že její konání je daleko za hranicemi jejich pravomocí,

je tedy úmyslné. Dle mého názoru je neuvěřitelné, jaká všechna jednání v rozporu hned s řadou právních předpisů starostka spáchala. Konečně si pak starostka musela být vědoma alespoň elementárně toho, že obyvatelům obce neunikne pozornosti, že by starostka nad úřadě začala bydlet.

Starosta neplnil povinnosti stanovené obci do takové míry, že obec přivedl do exekucí.– Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 9. 2013, sp. zn. 6 Tdo 877/2013. Spáchán trestný čin podle ustanovení § 221 odst. 1, odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb.

Tento případ jsem vybrala proto, že jako jeden z mála popisuje skutkovou podstatu porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti, nikoli zaviněním úmyslným. Jak víme ze statistických analýz, nedbalostní trestný čin na poli správy cizího majetku není tak častý. Taktéž je případ zajímavý tím, že byla naplněna skutková podstata i v druhém jejím odstavci, a to spácháním škody velkého rozsahu.

V nejmenované obci byla prováděna legální výstavba 11 bytových jednotek na základě smlouvy o dílo. Ale starosta dané obce samostatně a bez účasti zastupitelstva sjednal se zhotovitelem díly navýšení nákladů na dílo o částku ve výši 5.116.039,- Kč, jednalo se o vícepráce díla. Starosta zhotoviteli odsouhlasil příslušné faktury, ale poslední dvě faktury starosta nepředal účetní obce a ponechal si je u sebe a navíc neučinil žádné kroky k úhradě těchto faktur. Dále obviněný starosta po dokončení díla umožnil jeho užívání, ačkoli smlouva o dílo toto zakazovala s výhradou, že užívat lze byty až po uhrazení celé ceny díla. Tímto činem starosta aktivoval smluvní pokutu ve výši 15% z celkové ceny díla. Starosta obci způsobil škodu nejméně ve výši 5 milionů Kč, dále škodu v podobě nákladů soudního řízení ve výši téměř 600.000,-Kč a nákladů exekuce přesahující 1 milion Kč.

Starosta obce byl shledán vinným ve výše uvedené skutkové podstatě a krajský soud změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že odsoudil obviněného k trestu odnětí svobody v trvání 20 měsíců podmíněným odkladem výkonu na 3

roky a dále k trestu zákazu výkonu funkce úřední osoby ve státní správě a územní samosprávě na dobu 5 let.

K tomuto případu lze závěrem uvést hledisko k právní teorii o výši škody, neboť příslušné rozhodnutí definovalo že samotná částka vyplacená za realizované dílo nepředstavuje škodu ve smyslu trestního zákoníku, protože majetek obce se tím nezmenšil. Dílo v určité adekvátní hodnotě provedeno bylo. Škoda tedy vznikla jen položkami, kterými jsou úroky z prodlení, smluvní pokuty a náklady soudního a exekučního řízení.

Činovníci tělovýchovné jednoty Sokol vytvářeli fiktivní pohledávky za TJ Sokol. – Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 5 Tdo 330/2016. Spáchán trestný čin podle ustanovení § 220 odst. 1, odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb.

Tento případ jsem do své diplomové práce zařadila proto, že jako jeden z mála obsahuje pouze jedinou skutkovou podstatu, a to právě jen úmyslné porušení povinností při správě cizího majetku. V daném případě soudy neshledaly naplnění žádných jiných skutkových podstat, které jsem uváděla v úvodu této kapitoly (zpronevěra, podvod, a tak dále). Dále je tento případ zajímavý svou jednoduchou proveditelností a také, že podobné nežádoucí konání a hospodaření s finančními prostředky tělovýchovných jednot se dějí velmi často.

V předmětné právní věci členové sportovního spolku, kterými byl jednak starosta obce současně jako člen tělovýchovné jednoty a dále další člen tělovýchovné jednoty uzavřeli a podepsali dohodu o uznání dluhu s přímou vykonatelností ve formě notářského zápisu ohledně bezdůvodně vytvořených pohledávek v celkové výši přes 7 milionů Kč ve prospěch věřitele - obviněného člena tělovýchovné jednoty, a to za dlužníkem, kterým měla být tělovýchovná jednota. V dohodě byl rovněž sjednán závazek uhradit tyto sporné pohledávky tělovýchovnou jednotou ve lhůtě pouhých 20 dnů k rukám věřitele – obviněného člena tělovýchovné jednoty. Oba pachatelé prokazatelně věděli že tělovýchovná jednota nedisponuje takovými finančními prostředky, aby takový dluh mohla uhradit. Následně obviněný člen tělovýchovné jednoty převedl takto uznanou

pohledávku za svého syna a ten ihned podal návrh na zahájení exekuce proti tělovýchovné jednotě. Exekučně pak byl tělovýchovné jednotě zabaven nemovitý majetek a to včetně sportoviště a rekreačních ploch. Obvinění svým konáním způsobili poškozené tělovýchovné jednotě škodu ve výši nejméně 7.379.720,- Kč.

Oba obvinění byli odsouzeni pro výše uvedenou skutkovou podstatu. Jejich odvolání bylo odvolacím soudem zamítnuto, k jejich dovolání k Nejvyššímu soudu ČR bylo odmítnuto a rovněž i ústavní stížnost byla Ústavním soudem ČR odmítnuta. Konečný pravomocný verdikt tedy zněl, že obviněný starosta byl odsouzen k trestu odnětí svobody na 2 roky s podmíněným odkladem výkonu na 4 roky a obviněný člen tělovýchovné jednoty byl odsouzen k trestu odnětí svobody na 30 měsíců.

Rozhodnutí daného soudu je zajímavé pro mou diplomovou práci i v tom smyslu, že se zabývá otázkami občanských sdružení, respektive spolků a je tedy inspirací též pro oblast místní samosprávy, protože i územně samosprávné celky zakládají spolky a jejich představitelé mohou být členy takových spolků či takových orgánů. Takže, pokud jde o povinnost spravovat majetek spolku, lze takovou povinnost vyvodit principiálně ze zákona a to v obecné rovině v ustanovení § 159 zákona č. 89/2012 Sb., kde je uložena povinnost péče řádného hospodáře. Ale mohou být i jiná speciální právní pravidla a speciální právní úprava pro příslušné právnické osoby nebo spolky jako to bylo v daném případě, kdy oba obvinění porušili navíc i stanovy České obce sokolské.

Zmanipulování výběrového řízení pro výstavbu inženýrských sítí a komunikací– Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 10. 2021, sp. zn. 5 Tdo 913/2021. Spáchán trestný čin podle ustanovení § 220 odst. 1, odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb.

Výše uvedený poslední případ jsem zařadila z důvodu toho, že to je nejnovější soudní rozhodnutí, které bylo dohledatelné. Je vydáno v roce 2021 a zveřejněno bylo v roce 2022. Trestná činnost pachatele byla realizována při sjednávání veřejné zakázky. Jak bylo v mé diplomové práci uvedeno již dříve, při zadávání veřejných zakázek je porušování povinností při správě cizího majetku nasnadě.

V dané věci padl trest odnětí svobody v trvání 30 měsíců, jehož výkon byl odložen na dobu 4 let. Odsouzeným byl starosta obce, který byl zároveň členem výběrové komise, do které byl jmenován zastupitelstvem obce a to za účelem realizace výběrového řízení na veřejnou zakázku s názvem *Inženýrské sítě a komunikace*. Obviněnému starostovi byl prokázán úmysl zjednat nejmenované obchodní společnosti majetkový prospěch tak, že starosta zmanipuloval výsledek výběrového řízení ve prospěch uvedené společnosti tím že společnost výběrové řízení vyhrála, ačkoli skutečnou realizací projektů byla pověřena obchodní společnost EUROVIA CS, a.s., která se výběrového řízení ani neúčastnila. Byla zjištěna spáchaná škoda ve výši cca 3.000.000,- Kč v podobě rozdílu mezi nejnižší nabídkou na danou zakázku a nabídkou vítěznou. Dovolání odsouzeného bylo Nejvyšším soudem ČR odmítnuto.

Ke všem výše uvedeným jo vybraným případům lze konstatovat že páchaní trestných činů porušování povinností při správě cizího majetku je rozšířeno ve všech formách a ve všech možných úrovních. Ať už v malých obcích nebo v jiných spolcích nebo na úrovni finančně objemných veřejných zakázkách teďka mám ale za to, že sofistikovanost představitelů územně samosprávných celků a jejich vynalézavost, jak skrýt jejich a zapovězené jednání je částečně přímo úměrná i jejich pravděpodobně na hlouposti a víře to, že nebudou odhaleni.

„Existuje síla, kterou nepřemůže žádná lidská vynalézavost - mám na mysli kousky, které nám připravuje hloupost.“ — Benjamin Disraeli, britský konzervativní politik, spisovatel, aristokrat a premiér, (1801 -1884).

„Politika, která záměrně mate veřejné mínění, která vypočítavě staví na lidské mravní nejistotě, na nízkých pohnutkách, náladách a hnutích, není než velmi hanebnou, ne-li přímo zločinnou spekulací.“ — Josef Čapek, český malíř a spisovatel, (1887 -1945).

5. Závěr

V této diplomové práci jsem se pokusila vymezit aspekty trestněprávní odpovědnosti reprezentantů územně samosprávných celků. Tato problematika je stále aktuální a myslím, že bude stále aktuálnější, dokud bude trvat stav, kdy občané ČR chtějí kandidovat do orgánů územně samosprávných celků ze zjištěných důvodů.

V prvních třech kapitolách této diplomové práce jsem se věnovala hledisku historickému k institutu územní samosprávy v ČR, dále výkladu právního termínu správy cizího majetku a konečně popisu právní úpravě trestných činů páchaných při porušení správy cizího majetku. Ohledně historie územní samosprávy v ČR jsem zjistila, že vývoj a příslušné historické právní úpravy tohoto institutu byly konstantní a adekvátně reagovaly na změny ve společnosti a jejího vývoje. Následně jsem se snažila pojmově vymezit povinnosti, které je třeba plnit jak fakticky, tak právně, aby bylo dosaženo správné správy cizího majetku. Již v těchto pasážích jsem pracovala i s judikaturou, která téma vhodně doplňovala a upozornila na další možná doplnění pravidel stanovených zákony. Jako příklad pozitivního zjištění uvádím zjištěnou definici tzv. *neveřné správy* a nebo kritický názor soudů na fakt, kdy trestně stíhaní představitelé územně samosprávných celků staví svou obhajobu na převzetí názoru určitého odborníka a nebo staví svou obhajobu na kolektivní vině kolektivního rozhodovacího orgánu. Z dalších zjištění stojí za zmínku, že neexistují limitní rozdíly v rozsahu trestní odpovědnosti jak pro jakékoli pachatele, tak pro funkcionáře veřejné. V příslušných kapitolách o rozdílech mezi trestným činem podle ustanovení § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., jsem se snažila diplomovou práci obohatit vlastním názorem ohledně pravděpodobnosti páchaní toho, kterého trestného činu, což nakonec potvrdila i příslušná analýza početnosti daných trestných činů, která byla provedena v druhé polovině diplomové práce.

V druhé polovině mé diplomové práce jsem své analytické zkoumání nejprve věnovala dostupným statistikám trestných činů páchaných při správě

cizího majetku v územně samosprávných celcích. Mnou rozlišované statistiky pracovaly s různými hledisky a mám za to, že ačkoli aktuální statistiky v plné míře k dispozici nebyly, podařilo se mi analyzovat trestnost skutků páchaných v územní samosprávě z několika zajímavých hledisek, kterými byly mj. porovnání předmětných trestných činů v územně samosprávných celcích a obecně, dále stanovení úspěšnosti odkrývání dané trestné činnosti podle statistik PČR, konečně pak i rozlišování ohledně zastoupení konkrétního pohlaví k trestné činnosti. Z analytických zkoumání bylo zjištěno, že nejčastější zastoupení trestných činů, mají (mimo trestný čin zneužití pravomoci podle § 329 zákona č. 40/2009 Sb., což bylo potvrzeno i v knize F. Púryho) právě zmíněné předmětné trestné činy zkoumané dle této diplomové práce. Alarmující myšlenkou však je fakt latentní kriminality, kdy jsem přesvědčena, že dané trestné činy jsou páchany mnohem častěji, než je OČTŘ řešeno. Mám za to, že předpoklady pro páchaní daných trestných činů jsou vysoké a proto existuje naplnění daných skutkových podstat mnohem častěji, než je možné institucionálně zjistit a vyšetřit.

Analytická část práce pokračovala kapitolou o dokazování předmětných trestných činů. Jak bylo konečně zjištěno i z dostupných konkrétních právních případů v poslední kapitole, dokazování předmětných trestných činů je choulostivé a obtížné. Nelze v tomto kontextu dokazování jinak, než doporučit, že je nutné u dokazování zohledňovat a posuzovat, zda ten či onen volený představitel územně samosprávného celku konal v konkrétní věci s potřebnými znalostmi či bez nich. Toto posuzování musí být realizováno i s ohledem na zjištění uvedená v prvních třech kapitolách této diplomové práce, kterými jsou aspekty zákonné definice péče řádného hospodáře, či nevyvinění se z neznalosti radou odborníka. Pro dokazování je tedy nezbytné zkoumat vzdělanost i zkušenost konkrétní osoby a i listinné důkazy – podklady, které měl daný pachatel k dispozici pro své svobodné a svědomité rozhodnutí či konání. K otázce dokazování jsem pak dospěla k závěru, že soudy musí dle aktuální judikatury posuzovat citlivě, jestli určitá záležitost územně samosprávného celku je skutečně výhodná či není a konečným hlediskem není nikoli jen výlučně hledisko ekonomické (Usnesení NS ze dne 31.10.2018 sp. zn. 5 Tdo 1285/2018), ale i hledisko prokázání konečného a důležitého zájmu daného celku a taktéž hledisko časového horizontu.

Prostřednictvím poslední kapitoly analytické části mé diplomové práce jsem se věnovala konkrétním právním případům, které se staly. Četba knihy Františka Púryho mě v některých otázkách i pobavila. Je leckdy neuvěřitelné, kam některé osoby dokáží právně zajít. Z knihy *Trestní odpovědnost v územní samosprávě* jsem cíleně vybrala jen ty případy, které se mj. (nebo i výlučně) týkaly pouze skutkových podstat trestných činů podle ustanovení § 220 a § 221. Ve výběru je zastoupen i případ nedbalostního porušení povinností při správě cizího majetku právě z důvodu vhodnějšího porovnání obou skutkových podstat. Z případů byly rovněž vybrány jen ty, které byly novější, neboť publikace popisovala i případy a rozhodnutí, které nastaly v prvním desetiletí 21. století.

S ohledem na zjištěnou troufalost, vypočítavost, vynalézavost a možná i hloupost některých stíhaných osob jsem pak dospěla k závěrům de lege ferenda.

Předně mám za to, že by soudy měly posuzovat porušení nejen zákonů, ale i případných správních aktů, jako tomu bylo v popisovaném případě porušení stanov České obce sokolské. V tomto smyslu by měla být posuzovaná trestní odpovědnost představitelů územně samosprávných celků skutečně široká, neboť je třeba uznat, že tyto osoby mají v praxi rozsáhlé kompetence a jak je vidět z dostupných kauz, často osoby nemusí po dlouhou dobu nikomu dalšímu dát vědět o svém úkonu, natož, aby se případné další osoby toto konání samy mohly dozvědět.

Ohledně doporučení ke zvýšení právní jistoty jednání za územně samosprávné celky by bylo jistě zcela na místě precizovat obsahy případných přijatých rozhodnutí těch kterých orgánů či osob s důrazem na jednoznačnost a konkrétnost usnesení a zápisů. V tomto ohledu si vzpomínám na kauzu obce Kravaře v Čechách, kde pan starosta Vít Omáčka za účelem absolutní transparentnosti (až za hranu zákona) nechal pro bezpečnost a zájem svých spoluobčanů vyvěsit na nástěnce obce jména dvou zlodějů, bydlištěm příslušných v dané obci. Tento příklad jednání je sice popis jednání nedovoleného, ale nabízí se úvaha, jestli by všechna jednání zástupců územně samosprávných celků, která jsou hodná jakéhokoli právního zavazování dané obce či města, neměla být zveřejňována nějakým transparentním a interaktivním způsobem těm osobám, kterým je vládnuto. Protože, pokud může dle dostupných případů, které se staly,

starosta obce zadlužit obec v řádu milionů Kč bez vědomí jakékoli osoby zastupitelstva, je to velmi vážné. Pokud takto může učinit starosta i s vůlí zastupitelstva (či jeho většiny), je to zarážející. Pokud by vše výše uvedené bylo realizovatelné s vědomím většiny občanů daného územně samosprávného celku, věřím, že to by bylo, doufejme, nemožné. Proto se v úplném závěru vracím k myšlence, kterou vyslovil Francouzský filozof Jean-Jacques Rousseau:

„Sám od sebe chce lid vždy dobro, ale sám od sebe je vždy nevidí.“

Pokud bychom nechtěli číst další vydání knihy sumarizující právní excesy a případy starostů, primátorů a hejtmanů a dalších osob v územní samosprávě, je třeba dát lidu nástroj, aby takové činy daných osob mohl včas vidět. Lid snad následně bude konat, co je dobré.

6. Resumé

The topic of this diploma thesis is the violation of obligations in the management of foreign property in territorial self-governing units.

The aim of this diploma thesis was to describe the constitutional anchoring of territorial self-government in the Czech Republic and to theoretically describe the institution of criminal liability of officials of territorial self-governing units in connection with the management of the property of these units. Another goal in the theoretical part of this diploma thesis was to focus on the definition of the care of a proper householder and mapping the responsibility of specific persons to manage the property of territorial self-governing units. The aim of this thesis was also to theoretically describe and analyze the criminal acts in question and their facts regarding the topic of this thesis.

Subsequently, in the analytical part of this thesis, the aim was to subject the established theoretical information from the legislation of the institute of criminal liability for the management of foreign property in territorial self-governing units to a comparison with factual statistics recording the commission of these crimes, to focus on proving such crimes before the court, and finally to draw attention to some interesting decisions of the Supreme Court of the Czech Republic from a human and legal point of view.

At the end of this diploma thesis, there is an evaluation of the obtained findings with a warning about individual legal pitfalls, as well as an attempt to recommend actions that should contribute to clarifying the legal actions of persons who could commit the aforementioned crimes. With regard to the findings during the study of the issue, *de lege ferenda* conclusions were also proposed at the end of the diploma thesis.

7. Použité prameny

Monografie:

HAVLAN, P.; Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, 2004

HAVLAN, P.; JANEČEK, J.. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2013

HAVLAN, P.; KOPECKÝ, M. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016,

HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

CHROMÝ, J., *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, 24.9.2019, NSZ,

JANŮ, P.; PETROV, J.; VÝTISK, M.; BERAN, V. *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha. C.H.Beck. 2017.

JELÍNEK, J. a kol, *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 8. vydání. Praha: Leges, 2020

JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní* 6. vydání. Praha: Leges, 2021

KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012

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

KVASNIČKA, M. Učební text k předmětu *Nová institucionální ekonomie*. Masarykova univerzita, 2008

LASÁK, J.; LAVICKÝ, P. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654)* 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer ČR a.s.. 2014.

MANCELOVÁ, S. Loajalita a péče řádného hospodáře v akciové společnosti. 1. vydání. C.H.Beck. 2015. s. 132

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Statistická ročenka kriminality – rok 2019*

MUSIL, J.; KONDRÁD, Z.; SUCHÁNEK, J; *Kriminalistika*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004. s. 480.

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ ČR. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2021 – 4 NZN 501/2021*. Brno. 28.6.2022

PÚRY, F.; RICHTER, M.; *Trestní odpovědnost v územní samosprávě* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 197

SCHWARZ, J., *Lidové noviny*, 9.3.1998

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

SVAZ MĚST A OBCÍ ČR, *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022

ŠÁMAL, P.; NOVOTNÝ, O. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014

VOJÁČEK, L.; SCHELLE, K.; KNOLL, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 238

Internetové zdroje:

www.nssoud.cz

www.ochrance.cz

www.wikipedia.cz

www.mvcr.cz/odk2

<https://kriminalita.policie.cz>

POLICIE ČR. Statistické přehledy kriminality za rok 2022, dostupné online
<https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2022.aspx>

ASPI, *Trestní zákoník – Komentář*, stav k 3.3.2017

JANŠOVÁ, M. „*Historie územní samosprávy*“ In: *epravo.cz* [online]. 9.11.2011
[cit. 1.9.2022]. Dostupné z [Historie územní samosprávy | epravo.cz](http://epravo.cz)

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ, *Analýza trestné činnosti volených
funkcionářů územních samosprávných celků*, Brno, 2018

Novinové články:

BLAŽEK, V.; „*Přiznat se a nejt do vězení. Nový trend, který šetří čas i peníze.* Seznam Zprávy, 28.12.2022, [cit. 29.12.2022]. Dostupné online <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-priznat-se-a-nejit-do-vezeni-novy-trend-ktery-setri-cas-i-penize-221923>

Právní předpisy:

Zákon o říšském zastupitelstvu č. 141/1867 ř. z.

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

Zákon č. 100/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích

Zákon č. 576/1990 Sb., Zákon České národní rady o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích

Zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. III. ÚS 1017/15

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 7 Tdo 1301/2003

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

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27.3.2008, sp. zn. 5 Tdo 1412/2007

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

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

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

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

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31.10.2018, sp. zn. 5 Tdo 1285/2018

Filmografie:

SEDLÁČKOVÁ, A., *Fair Play*, FILM z roku 2014

VÁVRA, O, *Kladivo na čarodějnice*, FILM z roku 1969