

Aktualizace analýzy trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků

(verze pro veřejnost)

I. Vymezení úkolu

Vzhledem ke zvýšené aktuálnosti tématu zpracovalo Nejvyšší státní zastupitelství v roce 2014 analýzu trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků (dále také jen „analýza“). Kladla si za cíl shrnout a označit limity trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, jak vyplývaly ze skutečné trestněprávní praxe, a též i posouzení míry a druhu takové trestné činnosti. Obsahovala poznatky z dokončených i probíhajících případů.

Analýza sloužila především jako materiál pro všechny státní zástupce, přičemž sumarizovala okolnosti, které by měli zvážit při posuzování případné trestnosti jednání starostů, zastupitelů a radních při hlasování kolektivních orgánů. Rekapitulovala případy, které v posledních letech revidoval Nejvyšší soud a poskytl orgánům činným v trestním řízení jakýsi návod, jak v obdobných případech postupovat. Zároveň shrnovala kauzy, kterými se zabývalo Nejvyšší státní zastupitelství.

Třebaže byla analýza prioritně určená pro státní zástupce ke zkvalitnění jejich práce, Nejvyšší státní zastupitelství spatřovalo její užitečnost také pro volené reprezentanty obecních a krajských samospráv, a proto ji zaslalo a poskytlo k využití Svazu měst a obcí a Asociaci krajů České republiky. Úkolem orgánu veřejné žaloby není pouze represe, nýbrž též prevence. Jelikož jsou volení zástupci samospráv při svém rozhodování zatíženi velkou mírou odpovědnosti, byly jim dány k dispozici poznatky, které pomohou vyvarovat se nedostatků, z nichž by mohla být v budoucnu případně vyvozena trestní odpovědnost.

Ve snaze poskytnout rovněž širší veřejnosti informace o tehdy velmi diskutované problematice trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, která byla z různých stran prezentována ne vždy zcela srozumitelně a spolehlivě, přistoupilo Nejvyšší státní zastupitelství k umístění elektronické verze analýzy ve zkrácené (anonymizované) podobě na své domovské webové stránce www.nsz.cz.

Nyní, s časovým odstupem jednoho a půl roku od vydání analýzy, je shledávána potřeba opětovně posoudit, zda došlo ke změně informační základny týkající se trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, a pokud ano, v jakém směru. Jde tedy o to případně aktualizovat analýzu o nové poznatky. Sledovány jsou shodné zájmové okruhy, přičemž problematika je zpracována do samostatného, doplňujícího dokumentu.

II. Osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků

V dalším sledovaném období nebyly zaznamenány relevantní změny k doplnění.

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

Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu stojí zato nově připomenout náleze ze dne 25. 8. 2015 sp. zn. I. ÚS 2574/14, v němž se tento orgán ochrany ústavnosti přihlásil ke své předcházející judikatuře, podle které je starosta obce oprávněn jednat pouze v intencích vůle obce, vytvořené v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o obcích a vyjádřené v rozhodnutích příslušných orgánů obce, a to např. za účelem přímé realizace, dotváření či posílení této vůle obce. Starosta nemůže sám vůli obce svými rozhodnutími či jinými úkony přímo vytvářet, významným způsobem přetvářet, anebo dokonce jednat v přímém rozporu s touto vůlí. Problematika byla řešena ve vztahu ke sjednání smluvní pokuty v rámci kupní smlouvy ve prospěch obce.

Tvorbě a projevu vůle obce v oblasti nakládání s jejím majetkem se věnovalo usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 2246/15, z něhož vyplývá, že „...právní jednání orgánu obce (typicky starosty) vyžadující schválení zastupitelstvem obce (či obdobně obecní radou) provedené bez takového předchozího schválení, jsou od počátku neplatná podle ustanovení § 41 odst. 2 zákona o obcích (a podle ustanovení § 39 občanského zákoníku platného pro nyní projednávanou věc; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002 nebo již citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000). Jak v souladu s tímto zákonným ustanovením vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího soudu (a Ústavní soud se s ní ztotožňuje), usnesení příslušného orgánu obce představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy starostou, případně (za podmínek stanovených zákonem o obcích) místostarostou, není-li v souladu se zákonem příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007). Rozhodnutí obce o majetkoprávním úkonu tedy musí být obsaženo (musí vyplývat) v usnesení příslušného oprávněného orgánu obce. O tom, že se jedná o rozhodnutí majetkoprávního charakteru a ne o nějaké konstatování či „doporučení“ přitom bude vypovídat zápis o průběhu zasedání tohoto orgánu obce, který musí obsahovat usnesení zachycující rozhodnutí o předmětném úkonu obce (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014). Zároveň však Ústavní soud ve shodě s Nejvyšším soudem zdůrazňuje, že samotné rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce ještě nepředstavuje právní jednání, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. V případě převodu obecního nemovitého majetku (jak plyne již ze shora řečeného) je totiž esenciální, aby byl co do předmětu a případně co do obcí stanovených podmínek převodu zajištěn věcný soulad mezi řádně publikovaným záměrem obce a (v tomto případě) zamýšlenou věcně právní dispozicí s obecním nemovitým majetkem, a dále soulad mezi rozhodnutím orgánu obce o předmětném právním úkonu a uzavřenou smlouvou. Vnitřní struktura obce i pravomoc a působnost jejích orgánů jsou přitom blíže upraveny zákonem o obcích: nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem je zastupitelstvo, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů obce (Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 141). Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti (ustanovení § 99 odst. 1 zákona o obcích) a mimo svých vyhrazených pravomocí též podle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud je nemá vyhrazeny zastupitelstvo. Tyto tzv. nevyhrazené pravomoci tak rada může delegovat na další orgány, včetně starosty (Vedral, J. Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 534).“

V řízení před Ústavním soudem byla projednávána i věc M. V., odsouzené za trestnou činnost spáchanou při výkonu funkce starostky (v dovolacím řízení byla rozhodnuta usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015 sp. zn. 5 Tdo 492/2015). Ústavní soud dne 19. 1. 2016 pod sp. zn. II. ÚS 3454/15 odmítl její ústavní stížnost jako návrh zjevně neopodstatněný.

Stěžovatelka se neztotožňovala mj. se závěrem obecných soudů, že skutková zjištění v posuzované věci svědčí o jejím zavinění ve formě přímého úmyslu, pokud jde o trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) trestního zákona 1961 a zpronevěry podle § 248 odst. 1, 2 trestního zákona 1961 a ve formě nepřímého úmyslu, pokud jde o trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, 3 trestního zákona 1961. Stěžovatelka byla přesvědčena, že je dána absence volní složky úmyslu - chybí vůle chtít způsobit následek a není dáno ani srozumění s jeho způsobením. Z odůvodnění citovaného rozhodnutí Ústavního soudu lze vyjmout následující pasáž: „... Ústavní soud neshledal v namítaném postupu soudů pochybení, které by odůvodňovalo jeho kasační zásah. Stěžovatelka v ústavní stížnosti opakuje námitky, s nimiž se soudy v odůvodnění svých rozhodnutí již náležitě vypořádaly, zejména podrobně popsaly, na základě jakých skutečností dospěly k závěru, že skutková zjištění v posuzované trestní věci svědčí o zavinění stěžovatelky ve formě přímého úmyslu ve vztahu k trestným činům zneužívání pravomoci veřejného činitele a zpronevěry, a ve formě nepřímého ve vztahu k trestnému činu porušování povinnosti při správě cizího majetku, když zmíněná forma zavinění vyplynula zejména z charakteru a způsobu jednání stěžovatelky popsané ve výroku o vině v rozsudku soudu prvního stupně a z okolností, za nichž k němu došlo. Nejvyšší soud v této souvislosti připomněl, že trestní odpovědnost pachatele za trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele a naplnění jeho subjektivní stránky byly podmíněny existencí pohnutky pachatele způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch. Jak je přitom patrné z rozhodných skutkových zjištění, jednání stěžovatelky vedené snahou vytvořit si podmínky pro získání obecního bydlení bez ohledu na přiměřenost ceny díla zaplacené z rozpočtu obce a na další nepříznivé majetkové důsledky pro obec odůvodňuje závěr o úmyslném zavinění obviněné a o existenci její pohnutky opatřit sobě neoprávněný prospěch a způsobit zmíněné obci škodu. Nejvyšší soud v této souvislosti zdůraznil, že stěžovatelka vystupovala jako starostka této obce v postavení veřejného činitele (§ 89 odst. 9 trestního zákona) a byla povinna znát obsah svých pravomocí vyplývajících především ze zákona o obcích a dodržovat je ve své činnosti. Stěžovatelka však zneužila postavení veřejného činitele k prosazení osobních zájmů bez ohledu na majetkové zájmy obce, které měla naopak chránit, takže si počínala nevhodně ke škodě této veřejnoprávní korporace. Právní úkony, které se týkaly především uznání uplatněných majetkových nároků zhotovitele díla, přitom dle Nejvyššího soudu nevyžadovaly žádné zvláštní odborné znalosti a jejich nevhodnost pro obec musela být stěžovatelce zřejmá, pokud by jednala i jen s běžnou péčí a opatrností. Ústavní soud je přesvědčen, že není důvodu, aby shora podaný závěr Nejvyššího soudu z ústavněprávního hlediska neakceptoval, neboť jej považuje za řádně odůvodněný a přesvědčivý. Zásah do práv, jichž se stěžovatelka domáhá, proto Ústavní soud neshledal. Ústavní soud má také za to, že ani z hlediska zjišťování skutkového stavu nelze obecným soudům nic vytknout. Soud prvního stupně provedl všechny potřebné důkazy, vytvořil si dostatečný skutkový základ pro své rozhodnutí a provedené důkazy následně hodnotil v souladu s ustanovením § 2 odst. 6 trestního řádu. Se zjištěným skutkovým stavem se zcela ztotožnil také odvolací soud. Závěry, k nimž tyto soudy dospěly a které vyjádřily v odůvodnění svých rozhodnutí, považuje Ústavní soud za logické a ucelené v takové míře, která umožňuje závěr o vině stěžovatelky. Současně Ústavní soud dodává, že jestliže učiněné skutkové závěry jsou ve svém celku dostatečně důkazně podloženy, pak není místo ani pro námitku, že soudy nepřihlížely k zásadě *in dubio pro reo*.“

IV. Z rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu

Posuzována byla rozhodnutí Nejvyššího soudu vyslovená v rámci agendy dovolání, jestliže ve spojitosti s tímto mimořádným opravným prostředkem jsou řešeny v zásadě ty nejkontroverznější právní otázky rozhodování v trestním řízení o věci samé.

Ve sledovaném období byly identifikovány 4 relevantní rozhodnutí Nejvyššího soudu, u nichž se v rámci agendy dovolání zabýval trestnou činností osob ve volených orgánech územních samosprávných celků. Ve srovnání s předcházejícím obdobím šlo o podstatně nižší počet věcí, což je i logicky zdůvodněné několikanásobně kratším časovým intervalem. Ve 2 případech přitom se jednalo o věci, které byly zaznamenány již předcházející analýzou v části IV, tj. ostatní věci vedené u Nejvyššího státního zastupitelství, a to jako věci pravomocně skončené, avšak u nichž bylo podáno dovolání nejvyššího státního zástupce. Nyní je i k těmto

věcem znám výsledek řízení o tomto mimořádném opravném prostředku, a proto jsou do analýzy zařazena.

Přestože ani jedna z těchto věcí nebyla publikována ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, jejich závěry přesahují jednotlivou kauzu a jsou zobecnitelné pro další případy uvažovaného stíhání osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků (srov. podstatné z rozhodnutí uvedené v tabulce č. 1). Jde především o dovozování subjektivní stránky trestného činu, a to členů hodnotící komise v soutěži o veřejnou zakázku (5 Tdo 178/2014), rozhodování zastupitelů obce o hospodaření s jejím majetkem na základě neúplně, resp. nedostatečně připravených podkladů od příslušných orgánů obce (5 Tdo 316/2015) a starosty (starostky) obce při právním jednání bez projednání a schválení zastupitelstvem obce (5 Tdo 492/2015), jakož i o otázku postavení starosty jako veřejného činitele, resp. úřední osoby (5 Tdo 273/2014).

Tabulka č. 1 podává přehled uvedených věcí Nejvyššího soudu se základními údaji.

Nejvyšší soud, sp. zn.	Funkce obviněného	Stručný popis skutku	Právní kvalifikace	Výsledek soudu prvního a druhého stupně / výsledek u Nejvyššího soudu	Podstatné z rozhodnutí Nejvyššího soudu
5 Tdo 178/2014 (30. 7. 2014)	Místostarosta (+ další 4 osoby)	Jako členové hodnotící komise, kde místostarosta byl předsedou, na veřejnou zakázku na stavební práce vyřadili nejvýhodnější nabídku, že nesplňuje kritéria, ač je splňovala, a tím umožnili zvítězit nabídce jiné společnosti, která byla osobně a ekonomicky provázána na místostarostu.	§ 128a odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ 1961 a § 260 odst. 1, odst. 5 TZ dílem dokonáný a dílem ve stádiu pokusu a § 158 odst. 1 písm. a), c), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961 dílem dokonáný a dílem ve stádiu pokusu	Nalézací soud – odsouzení pro všechny obžalované. Odvolací soud – odsouzení jen místostarosty, ostatní zproštění podle § 226 písm. b) TŘ. Z podnětu dovolání nejvyššího státního zástupce zrušení rozsudku odvolacího soudu ve zprošťujícím výroku a přikázání věc znovu projednat a rozhodnout.	V rozsudku absentuje poukaz na konkrétní okolnosti případu, pro které odvolací soud oproti soudu prvního stupně dospěl k jinému právnímu závěru o formě zavinění dalších obviněných (tj. dalších 4 osob mimo místostarosty) ke škodlivému následku, který nastal v důsledku toho, že úmyslně neoprávněně vyřadily ekonomicky nejvýhodnější nabídku. Odvolací soud ve veřejném zasedání zásadní důkazy ohledně subjektivní stránky neprovedl. Pokud bylo podle nalézacího soudu bez pochybností prokázáno, že všichni členové hodnotící komise jednomyslným rozhodnutím znemožnili uchazeči s ekonomicky nejvýhodnější nabídkou, který splnil všechny podmínky zadavatele, pokračovat v soutěži o veřejnou zakázku a úmyslně ho pod zcela nedůvodnou záminkou vyřadili, pak lze z jejich jednání usuzovat nejen na srozumění s tím, že dalším uchazečům, kteří by jinak v soutěži neuspěli, dali přednost na úkor uchazeče neoprávněně vyřazeného, ale logicky i s tím, že pozdějšímu vítězi soutěže opatřili finanční prospěch plynoucí ze získání zakázky. Z pohledu naplnění subjektivní stránky činu je přitom nerozhodné, co obviněné k takovému kroku motivovalo, zda znali propojení předsedy komise na uchazeče, kterému pomohli zvítězit, a zda si byli vědomi výše finančního prospěchu, který tím zvýhodněnému uchazeči zajistili. Prvně zmíněné okolnosti totiž nacházejí svůj odraz až v úvahách o míře škodlivosti spáchaného trestného činu a přiměřenému trestu za něj, výše prospěchu je pak okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby a u ní postavení, je-li pokryta zaviněním ve formě nevědomé nedbalosti.
5 Tdo 273/2014 (16. 7. 2014)	Starosta	Nehospodárné nakládání s majetkem města spočívající ve výběru nabídky na prodej majetku města nikoliv za nejvyšší	§ 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) TZ 1961 a § 255 odst. 1, odst. 3 TZ	Nalézací soud – odsouzení. Odvolací soud – k odvolání rozsudek zrušil a zprostil podle § 226 písm. b) TŘ	Je vždy nezbytné zkoumat konkrétní skutkové okolnosti, za nichž osoba (veřejný činitel, úřední osoba) podezřelá, resp. obviněná z protiprávního jednání, konala, či jak reagovala na případné podněty k určitému chování vzhledem k jejímu postavení ve státní správě či samosprávě, či jiném, které bylo definováno v § 89 odst. 9 TZ 1961, podle platné právní úpravy pak v § 127 odst. 1 TZ. Jisté pochybnosti může vyvolávat právní názor o tom, zda

		cenu a tím zvýhodnit nabyvatele.	1961	Dovolání nejvyššího státního zástupce odmítnuto.	<p>např. starosta, místostarosta, člen zastupitelstva obce či vyššího územně správního celku, nebo jiný volený funkcionář a pracovník veřejné správy, vykonávají jim svěřenou pravomoc při nakládání s obecním či státním majetkem, tj. zda dispozice s tímto majetkem v sobě nese prvky vrchnostenské správy. Dalším významným předpokladem trestní odpovědnosti veřejného činitele je zodpovězení otázky, zda se činu, z něhož má být obviněn, dopustil v souvislosti s pravomocí a odpovědností, kterou je jako veřejný činitel vybaven. Není totiž vyloučeno, aby fyzická osoba v postavení veřejného činitele konala určitým způsobem, aniž by však přitom používala pravomoci jí svěřené k plnění úkolů státu či společnosti.</p> <p>Odmítnutí akceptace výše ceny jako jediného hlediska výběru vhodného uchazeče výběrového řízení, aniž by současně bylo přihlédnuto k možnosti její reálné úhrady.</p>
5 Tdo 316/2015 (4. 11. 2015)	11 zastupitelů města	Schválení prodeje nemovitostí z majetku města, aniž by v usnesení zastupitelstva či jinde zdůvodnili rozdíl od ceny v místě a čase obvyklé, a ačkoli podle předtím opatřeného znaleckého posudku znaly tzv. vyhláškovou cenu jedné z nemovitostí.	§ 255a odst. 1 TZ 1961	<p>Nalézací soud – zastavení trestního stíhání podle § 223 odst. 1 TR ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) TR (uplynutí promlčecí doby).</p> <p>Odvolací soud – stížnost státního zástupce zamítnuta (s ohledem na zavinění kvalifikovala obžaloba skutek podle § 220 odst. 1, 2 písm. b) TZ 1961, nenastalo promlčení).</p> <p>Dovolání nejvyššího státního zástupce odmítnuto.</p>	<p>Zastupitelé města měli doporučení majetkové komise města i jeho finančního výboru ke schválení prodeje nemovitostí. Zastupitelé přihlídlí k ohodnocení stavební části nemovitostí znalcem, k dispozici měli předběžné vyčíslení vynaložených investic dosavadního provozovatele restaurace, který je odhadl částkou vyšší.</p> <p>Zároveň akcentace nikoli perfektní připravenosti příslušných orgánů města na prodej nemovitého majetku. Členové zastupitelstva města neměli k dispozici všechny podklady nutné k přijetí rozhodnutí o dispozici s obecním majetkem tak, aby mohla být vyloučena jakákoli pochybnost o správnosti přijatého řešení. Znalecký posudek nezahrnoval celý souhrn nemovitostí, dále byl pouze hrubý odhad vynaložených nákladů na rekonstrukci objektu, nikoli řádné (jen v rámci diskuse při zasedání zastupitelstva města) zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé v době a místě. Jestliže příslušné orgány města připravily neúplné, resp. nedostatečné podklady k hlasování zastupitelů o hospodaření s majetkem města, svědčí to o nedostatečném respektu obviněných zastupitelů k požadavkům zákona o obcích (zejména § 39 odst. 2) při posouzení přijetí rozhodnutí o prodeji nemovitého majetku obce nižší nabídkou, zpravidla ale vylučuje úmyslnou formu zavinění, a je postižitelné nedbalostní alternativou trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku.</p>

<p>5 Tdo 492/2015 (20. 5. 2015)</p>	<p>Starostka obce</p>	<p>Jako starostka za účelem neoprávněného získání prostorů pro vlastní bydlení v obecním úřadu bez projednání a schválení tohoto úkonu zastupitelstvem obce sjednala smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla výstavba bytové jednotky, bez dostatku finančních prostředků, umožnila zhotoviteli zahájení výstavby bytové jednotky bez rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby, podepsala dohodu o zaplacení uznaného dluhu, kde uznala dluh obce, převzala dílo jako dokončené a bez vad, ačkoli nebylo dokončeno a mělo zjevné vady a nedodělky, a sjednala nevýhodnou rozhodčí doložku se zhotovitelem díla (skutek 1).</p> <p>Jako starostka obce hradila neoprávněně z účtu obce splátky úvěru dcery, aniž by</p>	<p>§ 255 odst. 1, 3 TZ 1961 (skutek 1) TZ 1961, § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) TZ 1961 a § 248 odst. 1, 2 TZ 1961 (skutek 2)</p>	<p>Nalézací soud – odsouzení Odvolací soud – odvolání obviněné zamítl</p> <p>Dovolání obviněné odmítnuto.</p>	<p>Starostka obce vystupovala v postavení veřejného činitele (úřední osoby) a byla povinna znát obsah svých pravomocí vyplývajících především ze zákona o obcích a dodržovat je ve své činnosti.</p> <p>Jestliže za účelem neoprávněného získání prostorů pro vlastní bydlení v budově obecního úřadu uzavřela bez projednání a schválení tohoto úkonu zastupitelstvem obce, a tedy v rozporu s ustanovením § 85 písm. a) zákona o obcích, jménem obce smlouvu o dílo s obchodní společností, odůvodňuje to závěr o úmyslném zavinění obviněné a o existenci její pohnutky opatřit sobě neoprávněný prospěch a způsobit zmíněné obci škodu.</p> <p>Starostka zneužila postavení veřejného činitele k prosazení osobních zájmů a bez ohledu na majetkové zájmy obce, které měla naopak chránit, takže si počínala neehospodárně ke škodě této veřejnoprávní korporace. Právní úkony, které se týkaly především uznání uplatněných majetkových nároků zhotovitele díla, nevyžadovaly žádné zvláštní odborné znalosti a jejich nevýhodnost pro obec musela být obviněné zřejmá, pokud by jednala i jen s běžnou péčí a opatrností. Z takových zjištění vyplývá záměr obviněné vytvořit si podmínky pro získání obecního bydlení bez ohledu na přiměřenost ceny díla zaplacené z rozpočtu obce a na další nepříznivé majetkové důsledky pro obec.</p>
---	---------------------------	--	--	---	---

		prostředky z úvěru použila ve prospěch obce (skutek 2).			
--	--	---	--	--	--

Z hlediska kvalifikace porušování povinností při správě cizího majetku ze strany volných orgánů samosprávných celků a jejich zavinění vystupuje i nadále jako relevantní usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012 sp. zn. 5 Tdo 827/2012, jehož judikaturní význam byl podtržen schválením trestním kolegiem tohoto soudu a publikací pod č. 2/2014 Sb. rozh. tr., s touto právní větou pod bodem I.:

„Jestliže obvinění jako členové zastupitelstva obce (města) rozhodli na zasedání tohoto vrcholného orgánu obce o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná (např. za částku ve výši asi 1 500 000 Kč, ačkoli dosažitelná cena byla asi 5 000 000 Kč), lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Přitom význam rozhodování členů zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku obce a jejich postavení odůvodňuje i úvahu o tom, že pokud shora uvedeným způsobem porušili povinnost řádně opatrovat nebo spravovat majetek obce, jde o porušení důležité povinnosti ve smyslu § 255a odst. 1 trestního zákona, resp. § 221 odst. 1 trestního zákoníku.

Zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti [§ 5 písm. a) trestního zákona, § 16 odst. 1 písm. a), odst. 2 trestního zákoníku] by zde bylo možné dovést u členů zastupitelstva obce mimo jiné z toho, že na zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhodovalo o schválení prodeje nemovitého majetku obce, byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny a které vědomě pominuli.

Trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce. Ke schválení prodeje nemovitého majetku obce se totiž vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce.“

Jako nové rozhodnutí s judikaturním významem je pak třeba označit usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. 6 Tdo 1277/2014, které bylo následujícího roku také schváleno trestním kolegiem a publikováno pod č. 53/2015 Sb. rozh. tr. Nejednalo se sice přímo o věc osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků (obviněnou byla ředitelka školní jídelny - příspěvkové organizace zřízené městem), nicméně šlo o problematiku právního omylu, tolik diskutovanou i v této souvislosti, jde-li o vyhodnocení skutečností svědčících pro závěr, zda šlo o takový omluvitelný právní omyl či nikoli.

„I. Podmínkou beztrestnosti pachatele jednajícího v negativním právním omylu je omluvitelnost jeho omylu. U pachatele, který měl z důvodu výkonu své funkce (např. 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 (např. ohledně otázky subjektu oprávněného rozhodnout o udělení odměny a její výše), nemusí vylučovat závěr, že jeho právní omyl je neomluvitelný.

II. Zjištění skutkového stavu věci v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí soudu ve smyslu § 2 odst. 5 trestního řádu v případě posuzování trestní odpovědnosti pachatele, jenž se činu dopustil v negativním právním omylu, vyžaduje, aby bylo provedeno dokazování zaměřené na objasnění otázky, zda se mohl vyvarovat svého omylu.“

V. Přehled věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství

Další dvě tabulky podávají přehled věcí vedených u Nejvyššího státního zastupitelství, které se týkaly trestné činnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, aniž by se jednalo o věci již vypočtené v tabulce shora v části IV.

Tabulka č. 2 zahrnuje věci evidované odborem trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, které byly zaznamenány již předcházející analýzou, přičemž nyní k nim byl zjištěn poslední stav.

NSZ sp. zn.	Funkce obviněného/ podezřelého	Stručný popis skutku	Právní kvalifikace	Výsledek trestního řízení	Podstatné k věci	Poslední stav věci
1.	Starosta (+ další dvě osoby)	Bez souhlasu zastupitelstva směnil pozemky obce a doplatil rozdíl v ceně za jiné pozemky, s nižší hodnotou, které byly získány od soukromého vlastníka, přičemž tento postup byl dopředu předem dohodnut.	§ 329 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. a), f) TZ.	OS Blansko – všichni odsouzeni KS Brno – zrušení rozsudku k odvolání obžalovaných	- původně věc odložena pro promlčení, ale na základě provedené kontroly skončené věci ve věci pokračováno pro jinou právní kvalifikaci - odvolací soud konstatoval neprovedení všech navržených důkazů a označil rozsudek za předčasný	OS Blansko znovu odsoudil obžalované, z podnětu jejich odvolání KS Brno věc opět vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Současně nařídil, aby věc byla projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu. Aktuálně je řízení odročeno.
2.	Náměstek primátora, zastupitel města (+ další osoba)	Převod nemovitostí z majetku města na obchodní společnost vlastněnou městem a dále tento majetek nevýhodně směněn se soukromými osobami.	§ 250 odst. 1, odst. 4 TZ 1961, § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961	KS Ústí nad Labem zprostil obžaloby všechny obžalované	- věc dosud neskončena	Odvolání podáno státním zástupcem, jemuž bylo vyhověno usnesením VS Praze. Ve vztahu k obžalovaným X a Y byl zrušen rozsudek soudu prvního stupně podle § 258 odst. 1 písm. b), c), d) odst. 2 TR a podle

						<p>§ 259 odst. 1 TŘ věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Odvolací soud přisvědčil námitkám státního zástupce, že je třeba se zabývat podezřením ze spáchání trestných činů uvedených v obžalobě, mj. i trestným činem zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961. Třetí obžalovaný Z byl zproštěn obžaloby rozsudkem soudu prvního stupně a proti němuž nebylo podáno odvolání.</p>
3.	Primátorka, radní (+ další osoba)	Neoprávněné pobírání odměn za členství v dozorčí radě nemocnice.	§ 220 odst. 1 TZ	§ 172 odst. 1 písm. b) TŘ	- problematická subjektivní stránka, když se rozhodnutí opíralo o právní stanoviska	bez změny (vyloučena)
4.	Primátor a členové rady	Rozdělení stavebních víceprací realizované veřejné zakázky na	§ 256 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 TZ	---	- podána obžaloba k OS Přerov - původně stíháni všichni členové	Trestní řízení se nachází ve fázi

	města (původně všichni členové rady, posléze pouze 3) (+ další 2 osoby)	dvě části, aby je mohl realizovat zhotovitel na základě formálně provedeného jednacího řízení bez uveřejnění a zjednodušeného podlimitního řízení a dále vyjmutí části veřejné zakázky z důvodu snížení ceny a možnosti zadávat vícepráce a její dodání samostatně.	(§ 256 odst. 1, odst. 2 písm. a) TZ, § 256 odst. 1, odst. 2 písm. a), c), odst. 3 TZ) a § 329 odst. 1 písm. a) TZ a § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TZ)		rady města, ale ve vztahu k 7 z nich trestní stíhání zastaveno podle § 172 odst. 1 písm. b) TŘ pro absenci subjektivní stránky (jednání v dobré víře v předložené materiály se stanovisky útvarů městského úřadu)	opětovného projednání soudem prvního stupně po vrácení věci soudem odvolacím. Krajský soud usnesením z podnětu odvolání obžalovaných a státního zástupce ve smyslu § 258 odst. 1 písm. b), c), d) TŘ zrušil napadený rozsudek a podle § 259 odst. 1 TŘ věc vrátil soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.
5.	14 zastupitelů města 6 radních města	Zastupitelé schválili převzetí nákladů spojených s právním zastupováním v trestním řízení v souvislosti s přidělením dotace městu. Radní jako jediný společník obchodní společnosti schválili převzetí nákladů spojených s právním zastupováním v trestním řízení v souvislosti s přidělením dotace městu.	Zastupitelé - § 158 odst. 1 písm. a) TZ 1961 a § 255 odst. 1 TZ 1961 Radní - § 158 odst. 1 písm. a) TZ 1961	OS České Budějovice – všichni zproštěni podle § 226 písm. b) TŘ KS České Budějovice – odvolání SZ zamítnuto	---	bez změny (vyloučena)
6.	Starosta	Uzavření nevýhodné kupní smlouvy na lesní pozemky města,	§ 255 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 TZ	OS Český Krumlov –	- z rozsudku OS: - Starosta činil pouze majetkové	bez změny (vyloučena)

		ač věděl o připravované změně územního plánu, která zvýší cenu.	1961, § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961 a další	zproštění obžaloby § 226 písm. b) TR KS České Budějovice – zamítnuto odvolání SZ	úkony (majetková právní jednání), nerozhodoval o právech a povinnostech třetích osob, nevykonával tedy pravomoc veřejného činitele. - Obžalovaný byl žalován za to, že něco udělal, bylo to dobře, ale mohl to udělat (možná, teoreticky) ještě lépe a výsledek, který byl pro obec už tak velmi pozitivní, mohl být (možná, teoreticky) ještě lepší. Aniž by obec investovala do akce jedinou korunu ze svého, tak získala k dnešnímu dni do svého majetku rozsáhlé pozemky v hodnotě převyšující 4.000.000,- Kč. Za takové situace je již na první pohled obtížné uvažovat o tom, že obci vznikla nějaká škoda, že ji obžalovaný svým špatným hospodařením poškodil.	
7.	24 starostů	Žádání o dotace na obnovu po přívalových deštích, které obsahovaly nepravdivé údaje o postižení obcí.	§ 212 odst. 1, odst. 5 písm. c) TZ dílem ve stádiu pokusu, § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. f) TZ dílem ve stádiu pokusu a další	---	- probíhá přípravné řízení	Nadále probíhá vyšetřování.
8.	Starosta	Uzavření dodatku ke smlouvě o dílo na stavební práce bez řádného zadávacího řízení.	§ 159 odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ 1961 a § 255a odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ 1961	OS Teplice – odsouzen, rozsudek v PM	- možné pochybnosti o právní kvalifikaci	bez změny (vyloučena)
9.	Starosta	Obdobně jako u 7.	Obdobně jako u 7.	---	- probíhá přípravné řízení	- podána obžaloba
10.	Primátor	V rozporu se zákonem o obcích a zákonem o zadávání veřejných zakázek a bez schválení radou města uzavřel dodatek ke smlouvě o poskytnutí HW a SW, čímž zvýhodnil dodavatele.	§ 329 odst. 1 písm. b), odst. 3 písm. b) TZ	---	-podána obžaloba u KS České Budějovice	Krajským soudem byl vyhlášen rozsudek, jímž byl obžalovaný primátor uznán vinným trestným

						<p>činem podle § 329 odst. 1 písm. b), odst. 3 písm. b) TZ, kdy za tento trestný čin mu byl uložen</p> <p>nepodmíněný trest odnětí svobody ve výměře pěti let, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s dozorem. Dále mu byl uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu působení ve výkonném orgánu obce v oblasti její samostatné působnosti, a to na dobu pěti let. Dále bylo podle § 228 odst. 1 TŘ obžalovanému uloženo nahradit poškozenému Statutárnímu městu X škodu, přičemž se zbytkem uplatněného nároku byl poškozený podle § 229 odst. 2 TŘ odkázán na řízení</p>
--	--	--	--	--	--	--

						ve věcech občanskoprávních. Po poučení o právu podat proti tomuto rozsudku odvolání si státní zástupce ponechal lhůtu, stejně jako si lhůtu prostřednictvím svého zmocněnce ponechal též poškozený. Obhájce obžalovaného na místě podal jménem obžalovaného proti tomuto rozsudku odvolání. Opis písemného vyhotovení uvedeného rozsudku dosud nebyl státnímu zastupitelství doručen.
11.	Primátor, 4 náměstci primátora, 3 radní	Podezření na neoprávněné odsouhlasení dvou dodatků ke smlouvě na veřejnou zakázku týkající se telekomunikací a neoprávněné přiznání víceprací a účelové vynětí části zakázky a její nadhodnocení zadání jinému zhotoviteli.	§ 329 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. f) TZ § 220 odst. 1, odst. 2 písm. a) TZ	§ 159a odst. 1 TR	---	beze změny

Tzv. věc Opencard	Realizace veřejných zakázek v rámci projektu Opencard.					
12.			§ 127 odst. 1 TZ 1961 a § 255 odst. 1 TZ 1961	Odložení věci	- prověřování	Převedeno do X.
13.	Úředníci magistrátu		§ 255 odst. 1, odst. 3 TZ 1961 a § 127 odst. 1 TZ 1961	MS Praha – odsouzení VS Praha – o odvolání zatím nerozhodnuto	MSZ Praha – 1 KZV 144/2011	VS Praha zrušil rozsudek MS Praha v celém rozsahu a rozhodl tak, že obžalovaného X uznal vinným trestným činem podle § 255 odst. 1, 3 TZ. Uložil mu trest odnětí svobody v trvání 3,5 roku, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s dozorem, a současně trest zákazu činnosti spočívající v zákazu funkcí spojených s rozhodováním v orgánech, které nakládají s veřejnými prostředky, na dobu pěti let. Obžalovanému Y za trestný čin podle § 255 odst.

						1, 2 písm. b) TZ uložen trest odnětí svobody v trvání 1,5 roku, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu 2 roků. Pro část jednání byl tento obžalovaný zproštěn obžaloby podle § 226 písm. c) TŘ. Oba podali dovolání. Další tři obžalováni byli zproštěni obžaloby podle § 226 písm. c) TŘ (nalézacím soudem uznáni vinnými).
14.	Rada HMP (11 radních) (+ ředitel odboru IT a další pracovníci magistrátu)	Příprava a schválení předražené zakázky pokračování v projektu Opencard.	Rada - § 248 odst. 2 alinea druhá TZ Ostatní - § 220 odst. 1, odst. 3 TZ		Podána obžaloba	Nadále probíhá hlavní líčení.

Z věcí evidovaných odborem trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, které byly zaznamenány již předcházející analýzou, vyplývá, že u těch, ve kterých byla podána obžaloba, většinou i nadále probíhá hlavní líčení. Jakmile budou uvedené věci pravomocně skončeny ve stadiu řízení před soudem, potom lze po skutkové a právní stránce podrobněji rozebrat rozhodnutí soudů.

Tabulka č. 3 zahrnuje nové věci, resp. vybrané věci napadlé posléze u Nejvyššího státního zastupitelství, evidované v agendě jednak odboru mimořádných opravných prostředků a jednak odboru trestního řízení.

NSZ sp. zn.	Funkce obviněného/podezřelého	Stručný popis skutku	Právní kvalifikace	Výsledek trestního řízení	Podstatné k věci
OMOP					
1.	Místostarosta (+ další osoba)	Místostarosta v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na zateplení tří školních budov jednomu z budoucích uchazečů o tyto veřejné zakázky zpřístupnil údaje, se kterými se jako budoucí uchazeč zákona o veřejných zakázkách nemohl seznámit.	§ 128a odst. 1, 2 písm. a) TZ1961 a § 158 odst. 1 písm. a) TZ 1961	OS Chomutov – oba obvinění zproštění obžaloby podle § 226 písm. b) TR. KS v Ústí nad Labem – zamítnutí odvolání státního zástupce.	- dovolání podáno (dosud NS nerozhodl) Nalézací soud označil za absolutně neúčinný důkaz o trestné činnosti obviněných prostorové odposlechy, které podrobně mapovaly průběh skutkového děje. Odvolací soud, byť doplnil dokazování částečným přehráním prostorových odposlechů, dospěl k odlišným skutkovým závěrům, zda se obviněný – uchazeč o veřejnou zakázku prostřednictvím druhého obviněného jako místostarosty, který metodicky řídil odbor přepravující veřejné zakázky, k zadávací dokumentaci dostal ještě před vyhlášením veřejné zakázky. Konstatoval, že se obviněný skutečně dostal k zadávací dokumentaci minimálně jedné veřejné zakázky, přesto odvolání státního zástupce jako nedůvodné zamítl. Jestliže odvolací soud dospěl k závěru, že se obviněný ještě před vyhlášením veřejné zakázky dostal k zadávací dokumentaci, nelze uzavřít, že jeho jednání není trestné, přinejmenším z důvodu získání výhody – tzv. náskoku. Prostorové odposlechy, pokud by byly řádně provedeny, otevírají prostor i pro

					popření dalších závěrů nalézacího soudu.
OTŘ					
2.	4 členové rady obce	Jako členové rady obce a současně členové hodnotící komise pro otevírání obálek, posouzení a hodnocení nabídek k nákupu lesnické techniky pro obec, uskutečnili zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném podlimitním řízení s parametry nastavenými tak, aby je splňoval pouze jeden, jimi upřednostněný soutěžitel.	§ 256 odst. 1, 2 písm. a) TZ	--	- podána obžaloba Okresní soud vrátil věc usnesením státnímu zástupci k došetření. Státní zástupce podal proti tomuto usnesení stížnost, kdy krajský soud jako stížnostní soud o podané stížnosti státního zástupce dosud nerozhodl.
3.	Starosta	Převod nemovitostí z majetku obce na fotbalový klub, po projednání zastupitelstvem obce, avšak bez jím vysloveného souhlasu.	§ 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961	--	- podána obžaloba Nařízení hlavní líčení.
4.	Starosta (+ další osoba)	Starosta nechal vyplatit peněžní prostředky z majetku obce k vlastnímu obohacení, resp. z pokynu starosty byly připsány na osobní účet další osoby – zaměstnané na pozici hlavní ekonomky obecního úřadu, kdy starosta takto řešil pro ni odměny a také finanční výpomoc, neboť v dané době byla jeho družkou, žili spolu a společně stavěli dům.	§ 206 odst. 1, 3 TZ a § 329 odst. 1 písm. a) TZ	--	- podána obžaloba Hlavní líčení nebylo dosud nařízeno.
5.	Starosta	Starosta porušil povinnosti stanovené v zákoně o finanční kontrole, rozhodl o uzavření nevýhodné a předražené smlouvy o dílo s obchodní společností ohledně odstranění staveb tělocvičny, šaten a restaurace.	§ 158 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. a), c) TZ 1961	--	- podána obžaloba Ve věci proběhlo několik hlavních líčení. Věc dosud neskončena.

6.	Starosta a místostarostka (a dále i starostka)	Sami a rovněž společným jednáním uzavírali fiktivní dohody o provedení práce s občany obce, případně s dalšími osobami, aniž by byla vykonána činnost uvedená v dohodách, přičemž odměna, která měla být za provedení těchto deklarovaných, avšak nikdy neprovedených prací, byla vyplacena z rozpočtu obce a jimi použita pro jiný účel.	Starosta - § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) TZ 1961 a § 255 odst. 1, 2 písm. b) TZ 1961, spáchaný dílem samostatně, dále ve spolupachatelství s místostarostkou. Starostka - § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. f) TZ a § 220 odst. 1, 2 písm. b) TZ, spáchaný dílem samostatně, dílem ve spolupachatelství se starostou.	--	Nařízeno hlavní líčení. Vytvořen mechanismus k vyvádění peněz z rozpočtu obce, které trvalo osm let, kdy se obvinění střídali ve funkci.
7.	Starosta	Starosta zadal soukromým podnikatelům těžbu dřeva z vlastnictví obce, bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo právo rozhodovat o správě obecních lesů, a zastupitelstvo obce informoval až v době, kdy většina těžebních prací byla ukončena, kdy ztížil možnost kontroly těžebních prací zastupitelstvem obce i občany, čímž vytvořil pro sebe příznivé podmínky pro odvoz vytěženého dřeva ze skládky a pro použití k soukromým účelům.	§ 329 odst. 1 písm. b) TZ	--	- podána obžaloba Hlavní líčení bylo konáno, dále pokračuje. Dispozicí dřeva mimo faktický dosah majitele způsobil starosta i škodu na majetku obce, avšak takové jednání nelze posoudit jako krádež, protože pro stíhání takového trestného činu uplynula zákonem stanovená promlčecí doba.
8.	Starosta	Starosta bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo rozhodování o uzavírání zakázek, a bez	§ 329 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), f) TZ a § 209 odst. 1, 4 písm. d) TZ	--	- vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání Stížnost proti usnesení o zahájení

		schválených a vyčleněných finančních prostředků, uzavřel s obchodní společností ústní dohodu na provedení rekonstrukce elektroinstalace, vytápění, plynoinstalace, zdravotnické a vnitřní kanalizace v objektu kulturního domu a hasičské zbrojnice, kdy po provedení prací a převzetí díla bez výhrad obec za tyto práce zhotoviteli nezaplatila.			trestního stíhání podána nebyla. Vyšetřování není dosud ukončeno.
9.	Starosta a místostarosta	V souvislosti s investiční akcí města k zateplení tělocvičny základní školy, která byla realizována na základě smlouvy o dílo, bez vědomí městské rady, zastupitelstva města a řádně uvažené smlouvy zadali zhotoviteli díla - obchodní společnosti vícepráce nad původní sjednanou cenu díla, a nadto zhotoviteli díla uhradili faktury za předražené či neprovedené práce.	§ 248 odst. 2 alinea druhá TZ a § 329 odst. 1 písm. a) TZ	--	- podána obžaloba Obvinění vystupují jako pachatelé trestné činnosti i v další věci. Pokračuje hlavní líčení.
10.	Starosta a místostarosta (+ další osoba)	Rozhodli z vlastního podnětu o zadání veřejné zakázky na vestavbu dalších dvou bytových jednotek nad rámec uzavřené smlouvy o dílo, bez rozhodnutí zastupitelstva obce, ve snaze zakrýt své konání nechali do zápisu z jednání a usnesení rady města v rozporu se skutečností doplnit záznam o jednání a rozhodnutích, které rada města učinila, a následně	§ 329 odst. 1 písm. a), b) TZ	--	- podána obžaloba Okresní soud zatím nenařídil hlavní líčení.

		navenek verifikovali jejich správnost a platnost.			
11.	Starostka	Uzavřela s obchodní společností smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla dodávka bezdrátového rozhlasu pro město, kdy k zavření smlouvy byla pověřena zastupitelstvem města, avšak zastupitelstvo města zvolilo výběrovou komisi k výběru dodavatele, které vybralo nabídku téže obchodní společnosti v nižší částce, neinformovala zastupitelstvo města o nové ceně, neměla souhlas s navýšením ceny za dílo a ani neměla vyčleněny finanční prostředky z rozpočtu města, a dále neoprávněně doplnila objednávku o další komponenty, mj. dva notebooky, které po převzetí díla od zhotovitele nezahrnula do majetku města, ale ponechala si je pro vlastní potřebu.	§ 329 odst. 1 písm. a) TZ a § 206 odst. 1, 3 TZ	--	- podána obžaloba Hlavní líčení probíhá, věc dosud neskončena.

Z přehledu nových věcí, resp. věcí posléze napadlých u Nejvyššího státního zastupitelství, vyplývá, že z celkového počtu 11 věcí byla v drtivé většině z nich (tj. 10) použita trestněprávní kvalifikace zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, resp. zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona z roku 1961, buď samostatně, anebo v kombinaci s další trestněprávní kvalifikací, zpravidla majetkového či hospodářského charakteru. Jako pachatelé trestné činnosti zde evidentně nejvíce vystupují osoby vykonávající funkci starosty, resp. místostarosty. Z celkového počtu 11 věcí se jedná opět o 10 těchto případů. Obcházena jsou jimi pravidla rozhodovacích procesů zastupitelstva obce.

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

Ve srovnání s předcházejícím právním stavem lze zmínit dílčí změnu vzhledem k novele provedené zákonem č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o novelizaci reagující na definice pojmů souvisejících s dotacemi a návratnými finančními výpomocemi, pravidla pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí z územních rozpočtů, náležitosti záměru poskytovatele poskytnout dotaci nebo návratnou finanční výpomoc na jím stanovený účel a pravidla pro zveřejňování údajů a dokumentů souvisejících s poskytnutými prostředky.

Z hlediska možné odpovědnosti v souvislosti s právním jednáním nutno vzít v úvahu, že zastupitelstvu obce je podle § 85 OZ vyhrazeno rozhodování o určitých otázkách. Zastupitelstvu obce je tak napříště podle § 85 písm. c) OZ vyhrazeno rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí. Uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se vyjímá z množiny vyhrazeného rozhodování zastupitelstvu obce podle § 85 písm. j) OZ, ve které je uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti.

Novela provedená zákonem č. 24/2015 Sb. se týká také právních jednání kraje, jejichž rozhodování je vyhrazeno zastupitelstvu kraje podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obdobně jde o změnu podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s výkonem působnosti státního zastupitelství lze poukázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 7. 2015 sp. zn. 30 Cdo 999/2015, dle něhož je státní zastupitelství věcně legitimováno k podání žaloby o určení neplatnosti smlouvy o převodu obecního nemovitého majetku, kterou za převádějící obec při absenci předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce uzavřel starosta obce.

VII. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků

I nadále zůstává v platnosti Metodické doporučení č. 7 Ministerstva vnitra - povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu k 1. 6. 2014), dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporueni-blue-07-1-web-v2-pdf.aspx>.

Byť v širších souvislostech, lze nadto poukázat na zjištění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra zachycené ve zprávě o výsledku kontrolní činnosti za rok 2015: „Opakovaně je zjišťováno, že v malých obcích, zejména v případě, kdy starosta obce je neuvolněný, chybí vedení obce právní povědomí. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly si je tohoto vědom, a proto je jeho snahou poskytovat (všem) obcím metodickou pomoc, a to nejen při samotné kontrole, nýbrž také vydáváním a distribucí metodických materiálů, které jsou tvořeny dle jednotlivých oblastí výkonu samostatné působnosti (činnost orgánů obce, práva občanů obce, nakládání s nemovitým majetkem, povinnosti dané zákonem o svobodném přístupu k informacím apod.), a v kterých jsou řešeny nejčastěji se vyskytující problémy.“

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

V dalším sledovaném období nebyly zaznamenány relevantní změny k doplnění.

IX. Závěry

Předně lze konstatovat, že analýza trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, zpracovaná Nejvyšším státním zastupitelstvím v roce 2014, byla v soustavě státního zastupitelství přijata pozitivně a splnila svůj cíl spočívající v tom, že státní zástupci mají k dispozici materiál, v němž jsou sumarizovány okolnosti, které by měli zvážit při posuzování případné trestnosti jednání starostů, zastupitelů a radních při hlasování kolektivních orgánů. Stala se tedy praktickou a dostupnou pomůckou státních zástupců pro řešení věcí tohoto druhu.

Při vyzvednutí preventivního účinku Nejvyšší státní zastupitelství možnost seznámit se s analýzou také odborné a laické veřejnosti, čehož podle reakcí využila.

Ačkoli případů rozhodovaných Nejvyšším soudem v rámci mimořádných opravných prostředků nebylo mnoho, byla v nich vyslovena řada důležitých závěrů, které mapují a dále upřesňují možnosti a meze trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. Plní tak významnou interpretační funkci. A to i tam, kde tato rozhodnutí nebyla publikována ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Převážně se jednalo o trestní věci projednávané, resp. rozhodované ještě v předcházejícím období, tj. shora ohraničeném třetím čtvrtletím roku 2014, a právě na nich se rozebíraná materie usadila.

Z dosavadní rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu vyplývá, že je možné dovozovat trestní odpovědnost volených funkcionářů, a to i v kolektivních orgánech (zastupitelstvo), aniž by se samozřejmě jednalo o kolektivní vinu – vždy je třeba hodnotit naplnění všech znaků skutkové podstaty trestného činu individuálně u každého obviněného. Na tato jednání se trestně právní normy pochopitelně aplikují zcela standardním způsobem, jako u jiných osob nadaných rozhodovací pravomocí (zejména stran majetku jiných osob). Současně ovšem

bude zřejmě nutné hodnotit související vztahy v celém souhrnu, tj. nebude postačovat pouze finanční odůvodnění trestního postihu (nebyla vybrána nejvýhodnější nabídka, nejednalo se o úkon sám o sobě finančně nejvýhodnější pro obec apod.), ale bude nutné hodnotit i další související okolnosti (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2014 sp. zn. 5 Tdo 273/2014), tedy i postavení funkcionáře zejména v malé obci (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. 5 Tdo 77/2014) a jeho snahy, tedy výhodnost pro obec v širším hledisku než finančním, možnosti starosty apod. – byť naproti tomu zejména v obcích větších může být situace jiná (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2012 sp. zn. 11 Tdo 454/2011).

Lze konstatovat, že závěry obsažené v předcházející analýze trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, zaznamenané Nejvyšším státním zastupitelstvím v roce 2014, zůstávají v základních konturách trestní odpovědnosti neměnné.

Stěžejní byla a pořád je problematika dokazování subjektivní stránky trestných činů páchaných osobami činnými ve volených orgánech územních samosprávných celků. Neprokázání nebo nedostatečné prokázání subjektivní stránky – v jiné než skutkovou podstatou požadované formě – představuje hlavní důvod, proč soudy obžalované zprošťují obžaloby nebo zastavují jejich trestní stíhání.

Jestliže předcházející analýza s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu 19. 1. 2011 sp. zn. 5 Tdo 848/2010 upozornila, že kolektivní orgány, resp. jejich členové, se budou snažit vyloučit své zavinění ve formě úmyslu s odkazem na to, že se spoléhaly na správnost různých odborných vyjádření a právních rozborů, a bylo skutečně také možné vysledovat zvýšení takových vyjádření a rozborů jako podkladových materiálů pro rozhodnutí činěná orgány územních samosprávných celků, pak by nově nemělo zůstat stranou usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015 sp. zn. 5 Tdo 316/2015, které tříbí tuto odpovědnost tak, že pokud příslušné orgány obce připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování kolektivních orgánů obce o hospodaření s jejím majetkem, přičemž jednotliví členové těchto kolektivních orgánů hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy obce, zpravidla to vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu, nicméně stále může přicházet do úvahy zavinění ve formě nedbalosti. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015 sp. zn. 5 Tdo 492/2015 pak akcentuje povinnost starosty obce znát obsah svých pravomocí vyplývajících především ze zákona o obcích a dodržovat je ve své činnosti.

Pochopitelně stále bude třeba pečlivě sledovat rozhodovací činnost Nejvyššího soudu s potencionálem zodpovězení dalších, prozatím ne tak zřetelných a ustálených otázek trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. I věci jiných než těchto pachatelů mohou přinášet závěry zde zprostředkovaně aplikovatelné; tak např. lze poukázat na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. 6 Tdo 1277/2014, publikované pod č. 53/2015 Sb. rozh. tr. (omluvitelnost právního omylu).

Přehled nových věcí, resp. věcí posléze napadlých u Nejvyššího státního zastupitelství, ukazuje, že takto registrovaná trestná činnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků se dá označit za určitý druh „kriminality bílých límečků“. Znamenala v uvedených případech manažerské selhání, kdy tyto osoby zastávající funkce starostů, resp. místostarostů municipalit, vedeni zjištěnou pohnutkou, zneužívali pravomoci v souvislosti se svým postavením a obcházel nastavené rozhodovací procesy zastupitelstva obce.

V předcházející analýze bylo ve vztahu k územním samosprávným celkům vyjádřeno doporučení vzdělávání osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků, neboť snižuje riziko vystavení se trestní odpovědnosti pro trestnou činnost související s výkonem funkce. Z druhé strany viděno, nutně i vzdělávání státních zástupců z oblasti trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků musí být soustavné. Nejvyšší státní zastupitelství proto ze své pozice podporuje činnost Justiční akademie k zajišťování vzdělávacích akcí, které rozšiřují a prohlubují znalosti tímto směrem. Tak např. je možné poukázat na tematický seminář „Trestná činnost ve veřejné správě“, který se konal v únoru letošního roku na Justiční akademii pro státní zástupce a soudce. Věnován byl rozhodovacím procesům ve veřejné správě se zaměřením na místní samosprávu, podíl jednotlivých orgánů a osob na rozhodovacích procesech včetně otázky zavinění. Probrána byla problematika vyšetřování a dokazování trestné činnosti ve veřejné správě, vybrané skutkové podstaty trestných činů s důrazem na veřejné zakázky a dotační podvody v rámci regionálních operačních programů, jakož i kazuistika v této oblasti. Materie související s trestní odpovědností osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků je pak také průřezově zařazována do dalších vzdělávacích akcí zabývajících se hospodářskou kriminalitou, korupcí, apod., jichž se státní zástupci účastní.

Celkově nezbývá než přiznat trvalou platnost závěru, že jenom u minimálního procentního počtu osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků dochází k trestnímu stíhání těchto osob a děje se tak spíše na úrovni základních územně samosprávných celků než na úrovni vyšších územně samosprávných celků.