



## **Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**

**NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ**

V Brně dne 16. července 2018  
1 SL 110/2018

## Obsah

<b>1</b>	<b>Shrnutí výsledků</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Výchozí rámec</b>	<b>4</b>
2.1	Cíl a kontext	4
2.2	Realizace	5
<b>3</b>	<b>Přehled trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků</b>	<b>7</b>
3.1	Identifikace státního zastupitelství	7
3.2	Stav věci	8
3.3	Zdroj poznatku k trestnímu řízení	10
3.4	Osoba, proti níž se trestní řízení vede	10
3.5	Kvalifikace trestného činu	12
3.6	Výsledek skončení řízení	15
3.7	Délka řízení	20
<b>4</b>	<b>Přehled trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků</b>	<b>22</b>
4.1	Identifikace státního zastupitelství	22
4.2	Stav věci	24
4.3	Zdroj poznatku k trestnímu řízení	25
4.4	Osoba, proti níž se trestní řízení vede	26
4.5	Kvalifikace trestného činu	29
4.6	Výsledek skončení řízení	30
4.7	Délka řízení	33
<b>5</b>	<b>Závěry</b>	<b>37</b>

### Seznam zkratk:

NSZ – Nejvyšší státní zastupitelství

VSZ – vrchní státní zastupitelství

KSZ – krajské státní zastupitelství

(Městské státní zastupitelství v Praze nebo i samostatně MSZ v Praze)

OSZ – okresní státní zastupitelství a jemu na roveň postavené státní zastupitelství

## 1 Shrnutí výsledků

Analýzu trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků zpracovalo Nejvyšší státní zastupitelství současně z vlastního podnětu a na základě požadavku ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Zjištěné skutečnosti do značné míry korigují některé nepřesné informace, které se v souvislosti s touto problematikou objevují ve veřejném a mediálním prostoru. Z analýzy trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků za období let 2013–2017 zejména vyplývá, že tato oblast trestné činnosti tvoří **z celkového objemu kriminality statisticky zcela zanedbatelný zlomek**. Jedná se o **méně než 0,03 %** ze všech trestních řízení (za období pěti let se jedná o 438 věcí při celkovém počtu 1 331 328 vydaných záznamů o zahájení úkonů trestního řízení).

Dominantní zdroj poznatků k **zahájení trestního řízení** ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků pochází z **trestních oznámení od fyzických či právnických osob**. Z hlediska celkového období šlo o **76,3 %**. Nápad věcí týkající se trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků vychází tedy většinou přímo z trestních oznámení fyzických či právnických osob, typicky od politických konkurentů a jiných spoluobčanů „nespokojených“ s vedením místní samosprávy, a není způsoben přepjatým aktivismem Policie České republiky nebo dalších orgánů veřejné moci.

Nepotvrdila se nezřídka prezentovaná konstatování, že orgány činné v trestním řízení – zejména státní zástupci a policejní orgány – přepínají trestní represi vůči voleným funkcionářům územních samosprávných celků. Celkem **84,2 %** skončených věcí bylo **skončeno v prověřování**, aniž by došlo k zahájení trestního stíhání konkrétní osoby. Jde o vysoké procento z veškerého nápadu věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které svědčí o kvalitě přípravného řízení, jež dokáže filtrovat nemalé množství případů nezpůsobilých k dalšímu pokračování v mantinelech trestního procesu, obecně tedy těch věcí, kde se trestná činnost neprokázala. Vypovídá to dobře o odpovědném přístupu státních zástupců k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v těchto věcech a rovněž policejních orgánů konajících prověřování.

Z hlediska **pozice osoby, proti níž se trestní řízení vedlo**, vyplývá, že **nejčastěji** se jednalo o **starosty, primátory a hejtmany** v tomto jejich samostatném postavení. Osoby v tomto postavení vystupovaly v 56,2 % věcí. V 98,4 % věcí se nejednalo o celé zastupitelstvo.

**Do řízení před soudem se dostalo toliko 13,8 % skončených věcí**. Z těchto věcí byl ve **49,0 %** vydán **odsuzující rozsudek**, jímž byl obžalovaný uznán vinným. Pokud by se vzaly v potaz věci, kde byla alespoň část obviněných uznána vinnými, jde o vzestup na 27 případů, což znamená **55,1 %** takto skončených věcí v řízení před soudem. V **38,8 %** věcí soud **zprostil obviněného obžaloby**; pokud by byly vzaty v úvahu i částečná odsouzení ve věci, byla by hodnota zproštění obžaloby **32,6 %**. Současně je třeba uvést, že z 19 trestních věcí, kde došlo ke zproštění obžaloby, byl u 9 věcí vydán alespoň jeden odsuzující rozsudek (což činí **47,3 %**), tedy **nebyla jednotnost posouzení řešených případů ani na úrovni soudů**. Ve zbylém počtu věcí bylo rozhodnuto soudem jinak, např. trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, zastaveno s ohledem na promlčení či věc byla postoupena

jinému orgánu k projednání přestupku. Odsuzující rozsudky v naprosté většině případů obstály v přezkumu Nejvyšším soudem či Ústavním soudem. Shora uvedený počet odsuzujících a zprošťujících rozsudků v trestních věcech odpovídá počtu **33 osob (36,3 %) odsouzených a 40 osob (44,0 %) zproštěných obžaloby**. Objektivně je třeba uvést, že podíl zprošťujících rozsudků (jak ve vztahu k počtu případů, tak ve vztahu k počtu osob) vykazuje vyšší hodnoty v porovnání s celkovým podílem zproštění u veškeré kriminality, který např. za období roku 2017 souhrnně činí 5,2 %. Zde je však třeba zohlednit specifický charakter posuzované trestné činnosti, ale i nízké absolutní počty případů. Nevýznamnou odchylku od průměru tak nelze považovat za systémový exces.

Analýza zkoumala rovněž délku trestních řízení. V mediálním prostoru je někdy odkazováno na dlouhou dobu nejistoty volených funkcionářů územních samospráv z důvodu trvání trestních řízení. Z analýzy vyplývá **standardní běh trestních řízení ve věcech uvedených trestněprávních kvalifikací**.

Dále se analýza zabývala výslovným požadavkem na rozbor trestné činnosti podle § 221 trestního zákona, tedy kvalifikace pokrývající porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti. Ze všech 438 evidovaných trestních věcí se uvedeného ustanovení týkalo pouze 19 trestních věcí, ze kterých 13 již skončilo v prověřování odložením věci, a v řízení před soudem skončily pouze 2 věci, a to zproštěním obžaloby. Aplikace trestného činu § 221 trestního zákoníku je v rámci i tak nepočtené agendy trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků pouze záležitostí marginální.

Na základě provedené analýzy je zřejmé, že **orgány činné v trestním řízení věnují ve svém souhrnu daným trestním řízením náležitou pozornost, vyřizují je ve standardních časových lhůtách odpovídajících danému typu kriminality a především postupují v souladu se zákonem, uvážlivě a nikoliv nedůvodně aktivisticky**.

## 2 Výchozí rámec

### 2.1 Cíl a kontext

Téma domněle „nadměrného“ počtu trestních stíhání volených funkcionářů územních samosprávných celků se objevuje v médiích periodicky. Doposud však nebyla k dispozici statistická data založená na objektivních kritériích, ze kterých by bylo možno činit reálné závěry o situaci tohoto druhu trestné činnosti, resp. trestné činnosti vztahující se k vymezenému okruhu osob. Statistické údaje, které byly dosud různými subjekty zveřejňovány, jsou neověřené a není zřejmé, jak se k nim dospělo. Státnímu zastupitelství je proto mnohdy přisuzována role orgánu, který nadměru stíhá volené funkcionáře územních samosprávných celků s podtextem, že tato stíhání jsou ve velké většině neúspěšná.

**Na Nejvyšší státní zastupitelství a Ministerstvo spravedlnosti se v tomto smyslu obrátil svým usnesením č. 23 ze dne 14. 2. 2018 ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Na základě tohoto usnesení vyžádalo od státního zastupitelství součinnost rovněž samotné Ministerstvo spravedlnosti.**

Z předmětného usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vyplývá požadavek na analýzu a přehled k aplikaci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti § 221 trestního zákoníku, a to v obecné rovině a dále se zaměřením na členy volených orgánů územních samosprávných celků, jakož i souhrnně k trestní odpovědnosti členů volených orgánů územních samosprávných celků.

**Nepochybně je také ve vlastním zájmu celé soustavy státního zastupitelství, aby byl zjištěn skutečný stav trestních řízení uvedeného druhu a bylo možné prostřednictvím objektivních údajů posoudit veřejně šířené informace negativně se dotýkající hodnocení činnosti orgánu veřejné žaloby jako takového.**

Materii trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků věnovalo NSZ pozornost již v minulosti. Především lze zmínit, že NSZ zpracovalo v roce 2014 analýzu (7 NZN 603/2014) a následně v roce 2016 její aktualizaci (4 NZN 603/2016), jež směřovala k označení limitů trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. Šlo o materiál určený pro všechny státní zástupce, shrnující okolnosti, které by měli zvážit v rámci posuzování trestnosti jednání starostů, zastupitelů a radních při hlasování kolektivních orgánů. Materiál rekapituloval případy, které v posledních letech revidoval Nejvyšší soud, a rozebíral i kauzy, jimiž se zabývalo NSZ. Nikoliv pouze represivní, nýbrž i preventivní účel tohoto materiálu dokládá i fakt, že jsou oba dokumenty volně přístupné veřejnosti na webových stránkách NSZ ([www.nsz.cz](http://www.nsz.cz) v sekci Soubory ke stažení).

**Vzhledem k důležitosti řádného splnění současně zadaného úkolu a poskytnutí celistvého a nejnovějšího přehledu o činnosti státního zastupitelství v této oblasti rozhodl nejvyšší státní zástupce podle § 12g odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon**

o státním zastupitelství“) o vyžádání relevantních informací od všech stupňů státního zastupitelství z výkonu jejich působnosti, vztahujících se k problematice trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.

Cílem předložené analýzy NSZ je tedy prozkoumat a vyhodnotit trestnou činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků, která byla registrována v rámci výkonu trestní působnosti státního zastupitelství v České republice. Na základě rozboru řešených věcí a jejich dat si je tak možno vytvořit plastický obraz o postihu trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků a zprostředkovat reálnou zkušenost s vedením trestního řízení ve věcech tohoto druhu nejen ústavně právnímu výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ale i širší veřejnosti.

## 2.2 Realizace

Referenční mantinely analýzy NSZ k trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků jsou vymezovány věcným a časovým kritériem.

### Věcné kritérium

Analýza prvořadě vychází z předpokladu, že jenom některé orgány územních samosprávných celků jsou i volené orgány územních samosprávných celků, a tedy informace ze soustavy státního zastupitelství se týkají následujícího okruhu osob, proti nimž lze trestní řízení vést:

- **zastupitel** (obecní, městyse, městský, městské části, statutárního města, kraje, hlavního města Prahy),
- **radní** (obecní, městyse, městský, městské části, statutárního města, kraje, hlavního města Prahy),
- **starosta, primátor, hejtman** (místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána).

**Analýza se zabývá trestnou činností, která souvisí s výkonem funkce zastupitele, radního a starosty, primátora či hejtmána.** Naopak se netýká případů, kdy je proti uvedenému funkcionáři vedeno trestní řízení nesouvisející s výkonem funkce (např. zanedbání povinné výživy starostou). Pokud se jedná o trestní věc s neznámým pachatelem, byl sběr údajů proveden, pokud by uvedené osoby spadaly do okruhu těchto pachatelů (např. v záznamu o zahájení úkonů trestního řízení je uveden neznámý pachatel z řad funkcionářů obce).

Osoby činné jako volení funkcionáři územních samosprávných celků mohou páchat:

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

Zvláštní pozornost klade analýza – s poukazem na zadání podle usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – na trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku. Přidružen byl k němu trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, neboť zakládá korespondující delikt s úmyslnou formou zavinění. V analýze je proto vyčleněna samostatná kapitola pojednávající o trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků.

Jeden skutek mohl v souběhu naplňovat i několik kvalifikací trestných činů, a proto je jejich souhrnný počet vyšší než celkový počet věcí.

Jestliže byla na skutek aplikována ještě právní úprava platná do 31. 12. 2009, pro účely analýzy se odkazuje na kvalifikaci odpovídající příslušnému ustanovení nového trestního zákoníku.

### **Časové kritérium**

**Analýza sleduje trestnou činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků za období posledních 5 let, tedy za roky 2013 až 2017. Údaje jsou posuzovány k datu 31. 12. 2017.**

Stanovený časový úsek reflektuje aktuální období a zároveň jde o delší periodu eliminující případné ojedinělé roční výkyvy. Omezení dané 5 lety představovalo dostatečně dlouhou dobu, aby z ní mohly být vyvozovány obecné závěry.

### **Technika sběrů údajů**

Vedené rezortní statistiky neumožňovaly získat veškeré informace pro účely zpracování případů trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Proto byla za účelem získání aktuálních, relevantních a podrobných informací pro tuto oblast oslovena všechna okresní, krajská a vrchní státní zastupitelství, tj. celkem 96 státních zastupitelství. Nástrojem ke sběru údajů byl elektronický formulář, který byl vytvořen NSZ a založen pro vyplňování především strukturovaných údajů, zejména číselných polí, a výběr z předem připravených číselníků. Tento formulář byl umístěn na interní síti státního zastupitelství Extranet a touto cestou bylo provedeno vyplňování na jednotlivých státních zastupitelstvích.

NSZ bylo takto způsobilé údaje opatřit přímým zjištěním z celé soustavy státního zastupitelství, přičemž k takovému vyžádání informací mělo dostatečné zákonné zmocnění v § 12g odst. 1 zákona o státním zastupitelství.



### 3 Přehled trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků

#### 3.1 Identifikace státního zastupitelství

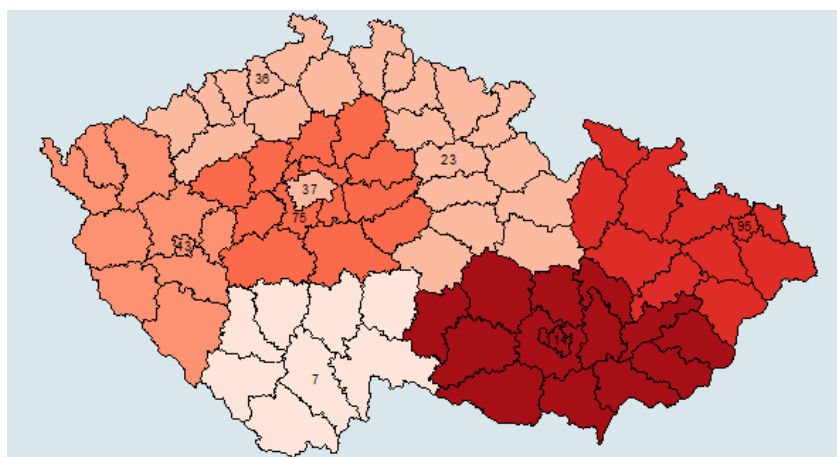
Tabulka 1

	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
MSZ v Praze	7	8	9	8	5	37
KSZ v Praze	21	15	11	13	15	75
KSZ v Českých Budějovicích	0	2	1	0	4	7
KSZ v Plzni	4	5	7	11	16	43
KSZ v Ústí nad Labem	11	5	7	8	5	36
KSZ v Hradci Králové	4	4	2	9	4	23
KSZ v Brně	10	20	25	34	25	114
KSZ v Ostravě	23	18	21	18	15	95
VSZ	3	3	2	0	0	8
Celkem	83	80	85	101	89	438

V České republice bylo ve sledovaném období registrováno státními zastupitelstvími celkem 438 věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Tabulka 1 ukazuje **zatíženost státních zastupitelství řešením věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**. Zjištěná data jsou sdružena za jednotlivá KSZ, přičemž zahrnují jednak věci vyřizované přímo v působnosti KSZ a jednak vyřizované OSZ činnými v obvodu KSZ. Věci řešené oběma VSZ jsou uvedeny zvlášť.

Nejvíce věcí bylo evidováno u KSZ v Brně (26,0 %, 114 věcí), KSZ v Ostravě (21,7 %, 95 věcí) a KSZ v Praze (17,1 %, 75 věcí). Naopak nejméně věcí řešilo KSZ v Českých Budějovicích (1,6 %, 7 věcí). Obě VSZ vyřizovala minimum případů (1,8 %, 8 věcí).

Mapa 1





Grafické znázornění **nápadu trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků podle členění České republiky na tzv. justiční kraje** přibližuje mapa 1.

### 3.2 Stav věci

Tabulka 2

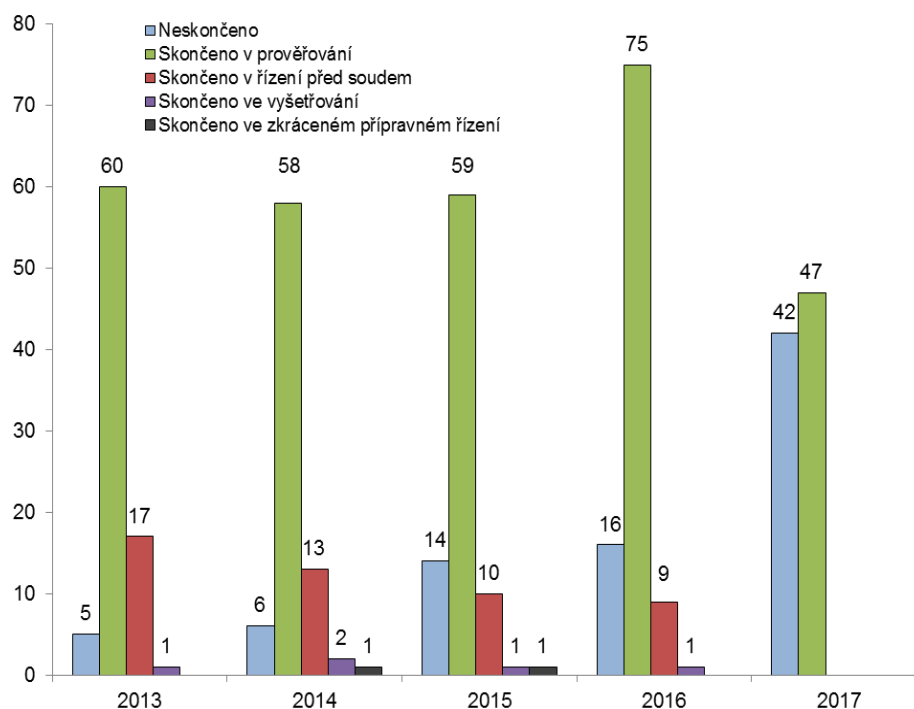
	Neskončeno	Skončeno v prověřování	Skončeno v řízení před soudem	Skončeno ve vyšetřování	Skončeno ve zkráceném přípravném řízení	Součet věcí
<b>2013</b>	5	60	17	1	0	83
<b>2014</b>	6	58	13	2	1	80
<b>2015</b>	14	59	10	1	1	85
<b>2016</b>	16	75	9	1	0	101
<b>2017</b>	42	47	0	0	0	89
<b>Celé období</b>	<b>83</b>	<b>299</b>	<b>49</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>438</b>

Tabulka 2 předně dokumentuje **početní údaje o veškerých napadnutých věcech ve sledovaném období, které byly zaznamenány státním zastupitelstvím s tím, že se týkaly trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.** Za celé období šlo souhrnně o 438 věcí. V podstatě byly rovnoměrně rozloženy do celého období, tj. bez lineárního vzestupu. Nejvíce – 101 věcí bylo registrováno v roce 2016, nejméně – 80 věcí bylo registrováno v roce 2014. V průměru se jednalo o 87,6 věcí za rok.

Trestná činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků byla sledována za období pěti let, takže jednotlivé věci, které postupně nabíhaly, vykazují různý procesní stav. Tabulka 2 seznamuje s informací, **v kolika případech se jednalo o neskončenou věc na straně jedné a v kolika případech se jednalo o skončenou věc na straně druhé. Ve vztahu k druhému souboru pak byla přidružena i informace, v jaké fázi trestního řízení byla věc skončena.** Celkově vzato 81,1 % věcí bylo již skončeno. S přibývajícím časem od nápadu věci k rozhodnému okamžiku zjištění (31. 12. 2017) v zásadě narůstal počet skončených věcí. Ve vztahu k době nápadu věci lze konstatovat následující výsledek: 2013 – 94,0 % skončených věcí, 2014 – 92,5 % skončených věcí, 2015 – 83,5 % skončených věcí, 2016 – 84,2 % skončených věcí a 2017 – 52,8 % skončených věcí.

Co se týče struktury skončených věcí v jednotlivých fázích trestního řízení, lze konstatovat, že 68,3 % ze všech skončených i neskončených věcí bylo skončeno v prověřování. V řízení před soudem skončilo 11,2 %. **Pokud se zohlední jako významněji relevantní pouze soubor skončených věcí, 84,2 % z nich skončilo v prověřování. V řízení před soudem to bylo 13,8 %.**

Graf 1



**Obraz o konkrétním stavu věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků dokresluje graf 1.**

Tabulka 3

	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
<b>Neskončeno v prověřování</b>	1	0	4	4	27	<b>36</b>
<b>Neskončeno ve vyšetřování</b>	1	0	1	1	7	<b>10</b>
<b>Neskončeno v řízení před soudem</b>	3	6	9	11	8	<b>37</b>

Analýza se soustředí hlavně na skončené věci, neboť v nich se může posoudit průběh a výsledek řízení. Příslušným ukazatelům ve skončených věcech jsou věnovány samostatné pasáže.

Přesto je vhodné s odkazem na tabulku 3 uvést alespoň základní informaci, **v jaké fázi trestního řízení se nacházely neskončené věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.**

Celkem bylo evidováno 83 neskončených věcí. 44,6 % věcí bylo neskončeno v řízení před soudem. Bezmála totožný podíl věcí, tj. 47,4 %, bylo neskončeno v prověřování. 12,0 % věcí bylo neskončeno ve vyšetřování. Nebyla evidována žádná neskončená věc ve zkráceném přípravném řízení.

### 3.3 Zdroj poznatku k trestnímu řízení

Tabulka 4

	Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby	Vlastní zjištění Policie ČR	Oznámení jiného orgánu veřejné moci	Jinak	Celkem
2013	61	12	7	3	83
2014	59	13	3	5	80
2015	68	6	7	4	85
2016	77	9	10	5	101
2017	69	7	10	3	89
<b>Celé období</b>	<b>334</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>20</b>	<b>438</b>

Tabulka 4 podává **přehled o zdrojích poznatků k trestnímu řízení ohledně trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.**

Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby představuje dominantní zdroj poznatku k trestnímu řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Z hlediska celkového období šlo o 76,3 % případů. V souhrnné perspektivě se druhým nejčastějším zdrojem poznatku k trestnímu řízení stalo vlastní zjištění Policie ČR (10,7 %), třetím oznámení jiného orgánu veřejné moci (8,4 %) a jako poslední se umístila kategorie jinak (4,6 %).

Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby figuruje jako nejfrekventovanější zdroj poznatku k trestnímu řízení nejen v celém období, ale rovněž v rámci jednotlivých roků. Obsazení druhého a třetího místa bylo v čase proměnlivé s tím, že se střídalo mezi vlastním zjištěním Policie ČR (2×) a oznámením jiného orgánu veřejné moci (3×). Při zohlednění absolutních čísel nakonec klesla kategorie oznámení jiného orgánu veřejné moci s ohledem na výrazněji nižší hodnotu zjištěnou v roce 2014 (3,8 %), čímž tehdy předstihla i kategorii jinak (6,3 %).

Je třeba uvést, že v praxi se lze často setkat s případy, kdy trestní oznámení bývají podávána kvalifikovaným způsobem, osobami disponujícími interními informacemi z činnosti územních samospráv a orgánům činným v trestním řízení de facto nezbyvá nic jiného, než trestní řízení zahájit a řádně věc prověřit.

### 3.4 Osoba, proti níž se trestní řízení vede

Tabulka 5

	Zastupitel	Radní	Starosta, primátor, hejtmán	Kombinace volených funkcionářů	Neurčeno	Celkem
2013	8	3	57	9	6	83
2014	12	5	42	16	5	80
2015	9	7	48	13	8	85
2016	12	5	56	18	10	101
2017	10	7	43	16	13	89
<b>Celé období</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>246</b>	<b>72</b>	<b>42</b>	<b>438</b>

Rozbor rovněž pokrýval **pozice osoby, proti níž se trestní řízení vedlo**. 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 absolutním číslu nejméně v roce 2014 (42 věcí). V rámci celého období ostatní pozice volných funkcionářů vystupovaly s odstupem takřka 40 % a více. Na druhém místě s 16,4 % to byla kombinace více pozicí volených funkcionářů (tj. zastupitele, radního, starosty, primátora, hejtmana). Třetí místo zaujala pozice zastupitele s 11,6 %. Nejméně osob bylo z řad radních, a to v 6,2 % věcech. Popsané pořadí pozic osob z řad volených funkcionářů územních samosprávných celků bylo vždy shodné, byť procentuální zastoupení v jednotlivých letech občas kolísalo.

Celkově v 9,6 % nebyla pozice osoby, proti níž se trestní řízení vedlo, určena s ohledem na ranou fázi řízení (neznámí pachatelé). Nejvyšší zastoupení uvedené kategorie bylo v roce 2017, což je logické vzhledem ke kratší době uběhlé od nápadu věci.

Tabulka 6

Počet osob	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
1	56	47	45	65	45	258
2	4	4	6	4	9	27
3	2	3	4	2	1	12
4	2	1	3	1	3	10
5	1	3	3	1	1	9
6	0	0	0	1	0	1
7	1	1	0	0	0	2
8	0	1	1	2	1	5
9	2	0	0	0	2	4
10	1	1	0	0	0	2
11	1	1	0	2	2	6
14	0	0	1	0	0	1
15	1	1	0	0	0	2
35	1	0	0	0	0	1
Nelze určit	10	17	22	23	25	97

Charakteristiku trestného činu dokresluje počet osob, proti nimž se trestní řízení vedlo.

Tabulka 6 prezentuje, **kolik osob vystupovalo jakožto osoby, proti nimž se trestní řízení vedlo, ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**. Nejmarkantnější se ukázala kategorie jedné osoby. Jedna osoba se vyskytovala v 58,9 % (258 věcí). Dvě a více osob byly zaznamenány v menšině případů. Z těchto pak nejvíce vystupovaly věci s dvěma osobami, a to v 6,2 % (27 věcí). Následovaly případy s třemi osobami (2,7 %, 12 věcí) a pak se čtyřmi osobami (2,1 %, 9 věcí). Ostatní kategorie se uplatnily řádově jen v jednotkách případů. Nejvíce bylo ve sledovaném období zaregistrováno 35 osob v jedné věci.

Celkově v 22,1 % nebyla pozice osoby určena s ohledem na ranou fázi řízení (neznámí pachatelé).

Tabulka 7

	Celé zastupitelstvo	Nikoliv celé zastupitelstvo
2013	1	82
2014	2	78
2015	3	82
2016	0	101
2017	1	88
<b>Celé období</b>	<b>7</b>	<b>431</b>

Rovněž byla posuzována skutečnost, zda šlo o **celé zastupitelstvo**, či nikoli. V souladu s tabulkou 7 lze konstatovat, že v 98,4 % věcí se nejednalo o celé zastupitelstvo.

### 3.5 Kvalifikace trestného činu

Zkoumány byly kvalifikace trestných činů ve vedených trestních řízeních. Jeden skutek mohl naplnit i několik skutkových podstat trestných činů. V případě více možností proto měla státní zastupitelství vyznačit tři nejzávažnější trestné činy. Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku se vzhledem k zadání analýzy uváděl vždy, a to bez ohledu na jeho závažnost ve srovnání s jinými trestnými činy.

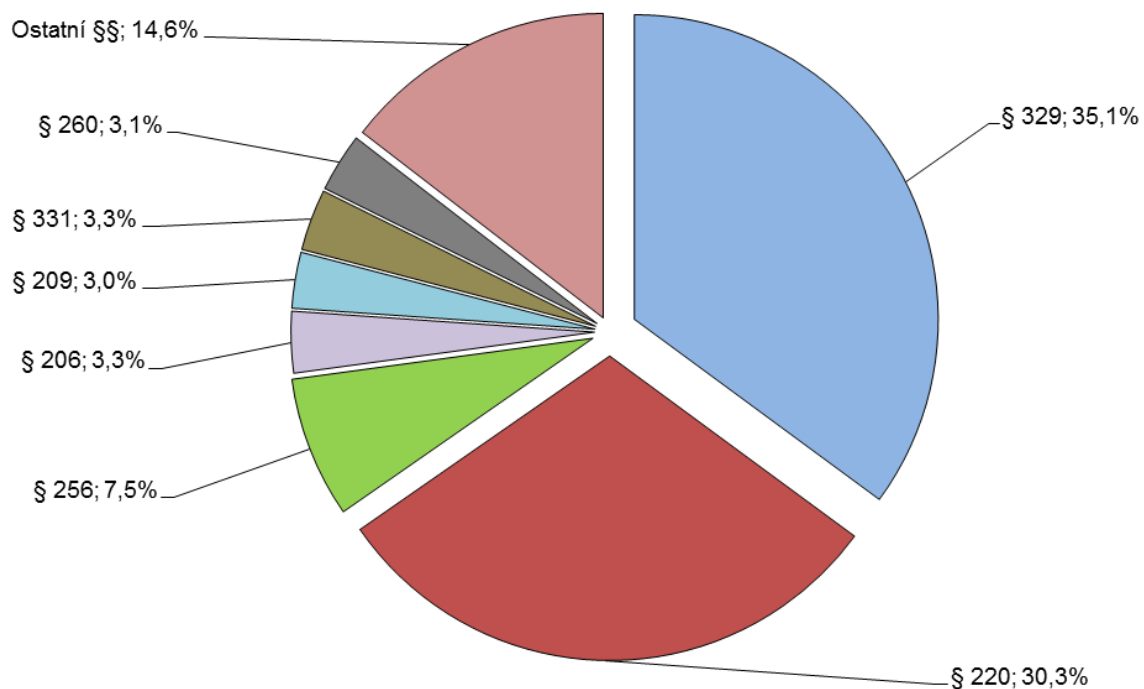
Tabulka 8

	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
§ 175	0	2	0	0	0	2
§ 177	1	0	0	3	0	4
§ 178	1	0	0	1	0	2
§ 180	1	0	0	0	0	1
§ 181	1	0	0	0	0	1
§ 184	0	1	2	1	0	4
§ 206	3	3	4	8	5	23
§ 209	6	4	1	10	0	21
§ 211	1	0	1	0	0	2
§ 212	1	4	2	3	7	17
§ 216	1	0	0	0	0	1
§ 220	29	35	47	53	50	214
§ 221	4	3	3	4	5	19
§ 228	0	0	0	1	0	1
§ 230	0	0	0	0	1	1
§ 239	0	0	0	0	1	1
§ 240	0	0	0	1	0	1
§ 241	1	0	0	0	0	1
§ 248	1	3	3	1	3	11
§ 254	0	0	1	1	1	3
§ 255	0	0	0	0	1	1

§ 256	12	12	10	7	12	53
§ 257	4	3	1	0	1	9
§ 260	3	2	3	6	7	21
§ 298	0	0	0	1	1	2
§ 329	49	49	44	56	49	247
§ 330	1	1	1	0	1	4
§ 331	8	5	1	5	4	23
§ 332	4	2	2	0	1	9
§ 333	0	0	0	1	0	1
§ 345	0	1	0	0	0	1
§ 348	0	0	0	1	0	1
§ 351	0	1	0	0	0	1
§ 355	0	0	0	0	1	1
§ 364	1	0	0	0	0	1

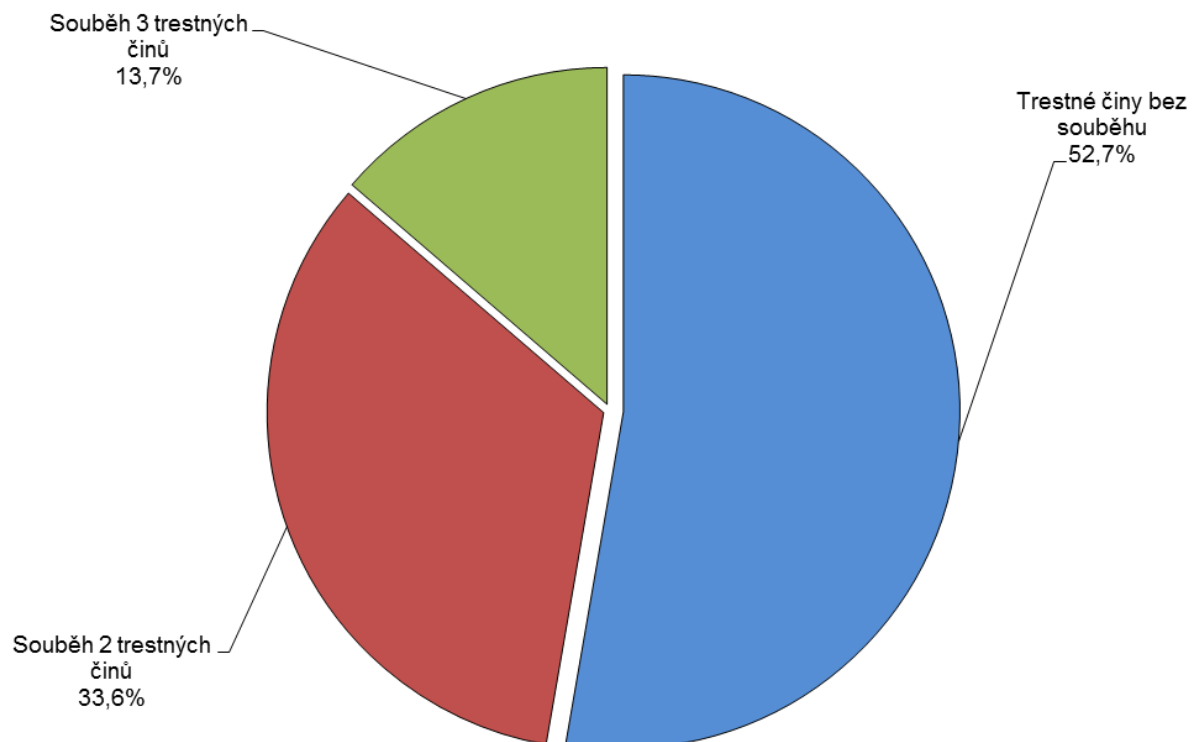
Tabulka 8 podává **přehled o trestněprávních kvalifikacích, které byly aplikovány ve věcech volených funkcionářů územních samosprávných celků**. V 85,4 % se jednalo o sedm níže vybraných, resp. typických kvalifikací. To znamená, že jen 14,6 % tvořily zbývající kvalifikace trestných činů. Dva trestné činy pak představovaly bezmála dvoutřetinový podíl ze všech použitých kvalifikací. Konkrétně se na prvním místě umístil trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, který byl uplatněn v 35,1 % (247 věcí). Druhé místo obsadil trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku – 30,3 % (214 věcí). Ostatní kvalifikace vykazovaly nižší než dvacetiprocentní zastoupení. Třetí pozici zaujal trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku se 7,5 % (53 věcí). Skupinu sedmi nejčastějších kvalifikací dále tvořily následující trestné činy: zpronevěra podle § 206 trestního zákoníku, podvod podle 209 trestního zákoníku, přijetí úplatku podle 331 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Naposledy vyjmenované trestné činy vykazovaly blízké početní zastoupení (21 až 23 věcí).

Graf 2



Výše sedmi nejčastějších kvalifikací trestných činů v trestních řízeních volených funkcionářů územních samosprávných celků znázorňuje graf 2.

Graf 3





Jednání pachatele může zakládat dva nebo více trestných činů, tj. souběh několika různorodých trestných činů. Graf 3 ilustruje **existenci souběhu trestných činů v řízeních vedených ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**. V 52,7 % nebyl zaznamenán souběh s jiným trestným činem (231 věcí). V 33,6 % (147 věcí) byl identifikován souběh dvou trestných činů a v 13,7 % (60 věcí) byl identifikován souběh dokonce tří trestných činů.

Nejfrekventovanější kombinace byla představována souběhem trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Registrována byla celkem v 96 případech.

### 3.6 Výsledek skončení řízení

Výsledek skončení řízení zahrnuje přehled právních důvodů pro rozhodnutí v dané fázi trestního řízení. Pokud se zákonem předvídaný právní důvod pro rozhodnutí vůbec v souboru nevyskytoval, nebyl v tabulce vyznačován ani jako relevantní kategorie.

Tabulka 9

	Odevzdá na podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/2 – § 11/1b) trestního řádu	Odložena podle § 159a/3 trestního řádu	Odložena podle § 159a/4 trestního řádu	Odložena podle § 159a/5 trestního řádu	Jiný druh skončení vyřizování na SZ v prověřování
2013	2	54	1	0	1	1	1
2014	0	57	0	0	0	1	0
2015	2	54	1	0	1	0	1
2016	0	72	0	2	0	0	1
2017	0	46	0	1	0	0	0
<b>Celkem období</b>	<b>4</b>	<b>283</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Přehled **právních důvodů, pro které byly věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků skončeny v prověřování**, zaznamenává tabulka 9. Lze vidět, že naprostá většina věcí skončených v této rané fázi trestního řízení – konkrétně 94,6 % – byla odložena podle § 159a odst. 1 trestního řádu. To znamená, že poté, co policejní orgán ve věci, v níž bylo podáno trestní oznámení [byl učiněn jiný podnět k trestnímu stíhání nebo existovaly vlastní poznatky o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu], sepsal záznam o zahájení úkonů trestního řízení, přičemž následně provedené prověřování umožnilo učinit závěr, že nebyly shledány podmínky k zahájení trestního stíhání. Typicky se tak jedná o případy, kdy po prověření informací z trestního oznámení v rámci trestního řízení bylo orgány činnými v trestním řízení zjištěno, že uvedené podezření z trestné činnosti není důvodné.

Tabulka 10

	Podmíněně zastaveno podle § 307 trestního řádu	Zastaveno podle § 172/1a) trestního řádu	Zastaveno podle § 172/1b) trestního řádu
2013	0	1	0
2014	1	0	1
2015	1	0	0
2016	1	0	0
2017	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Přehled **právních důvodů, pro které byly věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků skončeny ve vyšetřování**, zaznamenává tabulka 10. Celkově šlo o pět věcí. Dominovalo rozhodnutí státního zástupce o podmíněném zastavení trestního stíhání ve smyslu § 307 trestního řádu, což zahrnovalo mj. splnění podmínky doznání k činu. Znamená uplatnění tzv. odklonu, alternativy ve vztahu k standardnímu projednání věci v hlavním líčení, v rámci které je možné trestní věc vyřídit v procesně právním smyslu stejně plnohodnotně jako ve standardním trestním řízení. Nejen podmíněné zastavení trestního stíhání lze hodnotit jako pozitivní výkon působnosti státního zástupce v trestním řízení, ale je patrné, že státní zástupci i zastavují ze zákonných důvodů trestní stíhání (zde jde ale toliko o jednotlivé případy a nelze z nich činit hlubší závěry).

Tabulka 11

	Odložena podle § 179c/2c) trestního řádu	Podmíněně odložena podle § 179c/2h) a § 179g trestního řádu
2013	0	0
2014	1	0
2015	0	1
2016	0	0
2017	0	0
<b>Celkem období</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Přehled **právních důvodů, pro které byly věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků skončeny ve zkráceném přípravném řízení**, zaznamenává tabulka 11. Celkově šlo o dvě věci. Jedenkrát nešlo ve věci o podezření z trestného činu, jedenkrát byl odložen návrh na potrestání (tzv. odklon v rámci zkráceného přípravného řízení), což zahrnovalo mj. splnění podmínky doznání k činu.

Tabulka 12

	Podmíněně zastaveno podle § 223a/1 a § 307 trestního řádu	Postoupení věci k projednání přestupku	Uznání viny	Zastaveno podle § 223/1 a § 11/1b) trestního řádu	Zproštění podle § 226 písm. a) trestního řádu	Zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0	1	8	2	2	4
2014	1	0	6	0	1	5
2015	0	0	4	1	0	5
2016	1	0	6	0	0	2
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	2	1	24	3	3	16

Tabulka 12 zaznamenává **právní důvody, pro které byly věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků skončeny v řízení před soudem.** Celkem šlo o 49 věcí. Pro rozbor byl určující právní důvod konečného rozhodnutí soudu. Pro kategorizaci věci byl přitom relevantní ten právní důvod, který převažoval. V případě shody byla věc kategorizována podle právního důvodu příznivějšího z hlediska postavení obžalovaného (např. ve věci 1× uznání viny a 1× zproštění obžaloby → věc označena jako zproštění obžaloby – státní zastupitelství tak tímto přístupem vůči sobě postupuje přísněji). Na promítnutí případné aplikace různých právních důvodů k více osobám v jedné a téže věci je pamatováno v následující tabulce.

V 49,0 % věcí byl vydán odsuzující rozsudek, jímž byl obžalovaný uznán vinným. Pokud by se vzaly v potaz věci, kde byla alespoň část obviněných uznána vinnými, jde o vzestup na 27 případů, což znamená 55,1 % takto skončených věcí v řízení před soudem. V 38,8 % věcí došlo ke zproštění obžaloby [buď podle § 226 písm. a) trestního řádu, anebo podle § 226 písm. b) trestního řádu]. Pokud by se vzaly v potaz věci, kde byla část obviněných uznána vinnými a část zproštěna obžaloby, jde o snížení na 16 případů, což znamená 32,6 % zproštění obžaloby. Z 19 trestních věcí, kde došlo ke zproštění obžaloby, byl u 9 věcí vydán alespoň jeden odsuzující rozsudek, což představuje 47,4 %; v těchto věcech nebyla jednotnost posouzení řešených případů ani na úrovni soudů. V 6,1 % věcí soud zastavil trestní stíhání podle § 223 odst. 1 za použití § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť trestní stíhání bylo promlčeno, což neznamená, že čin spáchaný nebyl. V 4,1 % věcí soud podmíněně zastavil trestní stíhání podle § 307 trestního řádu, což zahrnovalo mj. splnění podmínky doznání k činu. V jednom případě soud postoupil věc správnímu orgánu, když skutek by mohl být posouzen jako přestupek.

Ve dvou věcech šlo o situaci, kdy jedna osoba spáchala dva skutky, přičemž pro jeden z nich byla zproštěna obžaloby, což se zohlednilo v kategorizaci takové věci.

Tabulka 13

	Podmíněně zastaveno podle § 223a/1 a § 307 trestního řádu	Postoupení věci k projednání přestupku	Uznání viny	Zastaveno podle § 223/1 a § 11/1b) trestního řádu	Zproštění podle § 226 písm. a) trestního řádu	zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0	2	12	12	9	8
2014	1	0	8	0	1	13
2015	1	0	7	1	0	7
2016	1	0	6	0	0	2
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	3	2	33	13	10	30

V návaznosti tabulka 13 dokumentuje počet osob z pohledu právních důvodů, pro které byly věci trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků skončeny v řízení před soudem. V tomto stadiu řízení rozhodovaly soudy celkem o 91 osobách. Zprošťující rozsudek se týkal 44,0 % osob [tj. 40 osob v souhrnu za zproštění podle § 226 písm. a) trestního řízení a zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu]. 36,3 % osob bylo uznáno vinnými. Vůči 14,3 % osob bylo zastaveno trestní stíhání podle § 223 odst. 1 za použití § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť bylo promičeno. Podmíněně zastavení trestního stíhání aplikoval soud u 3,3 % osob. Dvou osob se týkalo rozhodnutí o postoupení správnímu orgánu, když skutek by mohl být posouzen jako přestupek. Markantnější zastoupení kategorie zprošťujících rozsudků je zde dáno tím, že obsahovala tzv. skupinové věci s více osobami, proti nimž se řízení vedlo, ve srovnání s věcmi končícími odsuzujícím rozsudkem, kde spíše vystupovali jednotlivci.

#### **Příklady skutků spáchaných volenými funkcionáři územních samosprávných celků skončené v řízení před soudem**

##### **Uznání viny:**

- Starosta vytvořením fiktivních smluv a dalších dokumentů předkládaných obecnímu zastupitelstvu vylákal od obce více než 2 650 000 Kč.
- Starosta si neoprávněně z pokladny obce přisvojil částku v souhrnné výši více než 4 100 000 Kč za současného vytvoření dokladů o nerealizovaných nákupech a pracích ve prospěch obce.
- V postavení radního a současně kandidáta politické strany při nadcházejících komunálních volbách pod pohrůzkou ztráty práce přinutil poškozeného, aby přiměl svoji manželku k odstoupení z kandidátní listiny pro stejné volby, a pokud to zajistí, slíbil mu zadání prací pro městskou část, které má nadcenit s tím, že mu takto budou uhrazeny, předal mu hotovost ve výši cca 3 000 Kč, listiny k odstoupení jeho manželky z kandidátní listiny, dvě vstupenky na veletrh a dále žádal zajištění hlasů pro politickou stranu pro stejné komunální volby s tím, že za každý takový hlas mu bude vyplacena částka ve výši 200 Kč.

- Starosta uložil místostarostovi, aby upravil zápisy a usnesení z jednání zastupitelstva tak, aby obsahovaly schválení smluv o úvěru, aniž by byl takový bod projednán zastupitelstvem, a následně na základě takto upravených a nepravdivých dokladů uzavřel dvě úvěrové smlouvy.
- Starosta nepředával přestupkové komisi obce, s níž měla domovská obec uzavřenou veřejnoprávní smlouvu, k projednání přestupkové spisy se záměrem vyhnout se povinnosti hradit poplatek za projednaný přestupek.
- Starostka obce přijala finanční hotovost z prodeje vytěženého dřeva, tuto neodevzdala k zaúčtování a ponechala si ji pro svoji potřebu.
- Místostarosta obce se ve třech případech vydával za pracovníka orgánu sociálně-právní ochrany dětí a takto neoprávněně vnikl do obydlí jiného.
- Více volených funkcionářů města se dopustilo manipulace při zadávání veřejných zakázek na provedení stavebních prací, když sjednali některým dodavatelům výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů a čin spáchali jako členové hodnotící komise, zástupci vyhlášovatele a členové organizované skupiny.
- Starostka zfalšovala podpisy na dohodách o provedení prací pro obec, poté dala účetní pokyny pro zpracování výplat a peníze si přivlastnila pro svoji potřebu.
- Starosta bez vědomí zastupitelstva při sjednávání účelového úvěru předložil padělaný zápis z jednání zastupitelstva, následně bance předložil nepravdivé faktury a neoprávněně inkasoval peníze, dále zadal pokyn ke zpětnému odkupu podílových listů fondu a peněžní prostředky nechal zaslat na svůj účet, nadto zpronevěřil peníze a věci, k nimž měl z titulu své funkce přístup.
- Zastupitel požádal prodávajícího o úplatek za zajištění koupě pozemku za cenu pro prodávajícího výhodnou.
- Člen zastupitelstva a starosta obce v zjištěném úmyslu neoprávněně převedl z bankovních účtů obce na svoje účty finanční prostředky ve výši přes 1 500 000 Kč.

#### **Podmíněné zastavení trestního stíhání zahrnující podmínku doznání k činu:**

- Zastupitel uvedl nepravdivé informace, na jejichž základě došlo k neoprávněnému vyplácení náhrad neuvolněným členům zastupitelstva.

V dovolacím řízení bylo ve sledovaném období projednáno celkem sedm věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, u nichž je znám výsledek rozhodnutí. Šest z nich podali obvinění. Pět těchto dovolání obviněných bylo Nejvyšším soudem odmítnuto, zpravidla jako zjevně neopodstatněná. Pouze jednomu dovolání obviněného Nejvyšší soud vyhověl s tím, že napadené rozhodnutí soudu nižšího stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání. Jedno dovolání

nejvyššího státního zástupce podané v neprospěch obviněného bylo odmítnuto. Dále byly podány dovolání ještě ve třech věcech, jejichž výsledek zatím není znám.

### 3.7 Délka řízení

Délka řízení zachycuje dobu trvání celého trestního řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Odvíjí se od příslušné fáze trestního řízení, kde věc skončila.

Tabulka 14

	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	5	13	11	17	9	4
2014	7	9	8	21	8	4
2015	5	10	12	18	10	3
2016	12	18	15	19	10	1
2017	8	9	11	14	2	3
Celé období	37	59	57	89	39	15

Tabulka 14 podává přehled o **délce řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které skončily v prověřování.** V 81,8 % případů netrvala délka řízení více než 12 měsíců. Nejpočetněji byla zastoupena délka řízení v rozmezí 4 až 6 měsíců. Pouze naprosté minimum věcí skončilo v prověřování v délce větší než 24 měsíců. V rámci celého období šlo o 5,1 % případů.

Tabulka 15

	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	0	0	0	1	0
2014	0	0	0	2	0	0
2015	0	1	0	0	0	0
2016	0	0	1	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	0	1	1	2	1	0

Tabulka 15 pojednává o **délce řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které skončily ve vyšetřování.** Nejpočetněji byla zastoupena délka řízení v rozmezí 4 až 6 měsíců. Žádná věc netrvala déle než 24 měsíců.

Tabulka 16

	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	0	0	0	0	0
2014	0	0	1	0	0	0
2015	1	0	0	0	0	0
2016	0	0	0	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	1	0	1	0	0	0

Tabulka 16 podává přehled o **délce řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které skončily ve zkráceném přípravném řízení**. Celkově šlo pouze o jednotky případů vyřízených tímto procesním způsobem. Žádná věc netrvala déle než 6 měsíců.

Tabulka 17

	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	3	3	8	3	0
2014	1	4	1	2	3	2
2015	0	0	0	6	1	3
2016	0	1	2	2	3	1
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	1	8	6	18	10	6

Přehled o **délce přípravného řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které skončily v řízení před soudem**, znázorňuje tabulka 17. V tomto zvlášť sledovaném parametru lze vidět, že 67,3 % věcí netrvalo déle než 12 měsíců. V 87,8 % nepřekročila délka řízení dobu 24 měsíců. Nejpočetněji byla zastoupena délka řízení v rozmezí 6 až 12 měsíců. Šlo o 36,7 % případů. Následovala délka řízení v rozmezí 12 až 24 měsíců, která se týkala 20,4 %. Ostatní hodnoty byly vyrovnané.

Tabulka 18

	0 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 18 měsíců	18 až 24 měsíců	24 až 36 měsíců	36 až 48 měsíců	více než 48 měsíců
2013	1	2	3	4	5	1	1
2014	1	5	2	0	1	2	2
2015	0	1	2	1	3	1	2
2016	0	3	2	1	2	1	0
2017	0	0	0	0	0	0	0
Celé období	2	11	9	6	11	5	5

V návaznosti pak tabulka 18 podává přehled o **celkové délce řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které skončily v řízení před soudem**. V 44,9 % těchto případů netrvala délka řízení více než 18 měsíců. Celková délka řízení 36 měsíců nebyla překročena v 79,6 % věcí. Samozřejmě platí, že čím je věc v pokročilejší fázi trestního řízení, tím v zásadě roste celková délka vedoucí ke skončení věci.



## 4 Přehled trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků

### 4.1 Identifikace státního zastupitelství

Tabulka 19

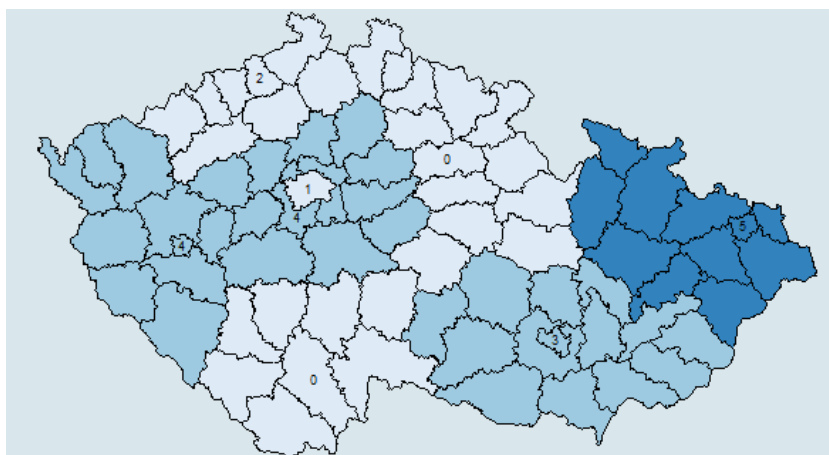
	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
MSZ v Praze	0	1	0	0	0	1
KSZ v Praze	2	0	1	0	1	4
KSZ v Českých Budějovicích	0	0	0	0	0	0
KSZ v Plzni	0	1	0	1	2	4
KSZ v Ústí nad Labem	0	0	1	1	0	2
KSZ v Hradci Králové	0	0	0	0	0	0
KSZ v Brně	0	1	0	1	1	3
KSZ v Ostravě	2	0	1	1	1	5
VSZ	0	0	0	0	0	0
<b>Celkem</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

V České republice bylo ve sledovaném období registrováno státními zastupitelstvími celkem 19 kvalifikací trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku. Je třeba znovu připomenout, že jeden skutek mohl naplňovat v souběhu i několik kvalifikací trestných činů, a proto je jejich souhrnný počet vyšší než celkový počet věcí.

Tabulka 19 ukazuje **zatíženost státních zastupitelství řešením věcí kvalifikovaných jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.**

Absolutní hodnoty zde byly nízké, nicméně lze konstatovat, že nejvíce těchto věcí řešilo KSZ v Ostravě (5 věcí), KSZ v Praze a KSZ v Plzni (obě po 4 věcech). Žádná věc nebyla evidována VSZ.

Mapa 2



**Nápad trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku ve věcech volených funkcionářů**

územních samosprávných celků podle členění České republiky na tzv. justiční kraje ukazuje mapa 2.

Tabulka 20

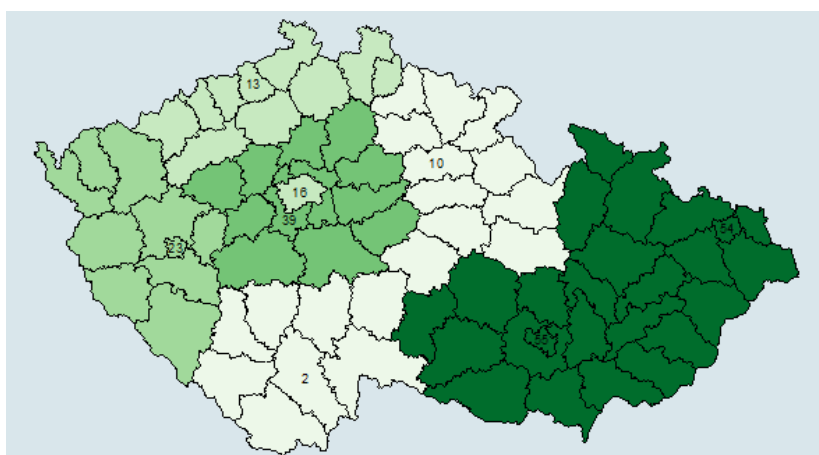
	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
MSZ v Praze	2	3	7	2	2	16
KSZ v Praze	6	10	7	9	7	39
KSZ v Českých Budějovicích	0	0	0	0	2	2
KSZ v Plzni	3	2	2	7	9	23
KSZ v Ústí nad Labem	3	2	4	3	1	13
KSZ v Hradci Králové	1	1	0	5	3	10
KSZ v Brně	4	5	15	15	16	55
KSZ v Ostravě	9	10	12	12	11	54
VSZ	0	2	0	0	0	2
<b>Celkem</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>214</b>

Vedle nedbalostního trestného činu byly analýze podrobeny i případy kvalifikované podle § 220 trestního zákoníku, tedy (úmyslné) porušení povinnosti při správě cizího majetku. V České republice bylo ve sledovaném období registrováno státními zastupitelstvími celkem 214 takto kvalifikovaných případů.

**Zatíženost státních zastupitelství řešením věcí kvalifikovaných jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku dokumentuje tabulka 20.**

Nejvíce věcí vyřizovalo KSZ v Brně (25,7 %, 55 věcí), KSZ v Ostravě (25,2 %, 54 věcí) a KSZ v Praze (18,2 %, 39 věcí). Naopak nejméně věcí vyřizovalo KSZ v Českých Budějovicích (0,9 %, 2 věci). Obě VSZ řešila případy na samé spodní hranici četnosti (0,9 %, 2 věci).

Mapa 3



**Nápad trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku ve věcech volených funkcionářů územních samosprávných celků podle členění České republiky na tzv. justiční kraje ukazuje mapa 3.**

## 4.2 Stav věci

Tabulka 21

	Neskončeno	Skončeno v prověřování	Skončeno v řízení před soudem	Skončeno ve vyšetřování	Skončeno ve zkráceném přípravném řízení	Součet věcí
2013	0	4	0	0	0	4
2014	0	2	1	0	0	3
2015	0	3	0	0	0	3
2016	1	2	1	0	0	4
2017	3	2	0	0	0	5
Celé období	4	13	2	0	0	19

Z tabulky 21 vyplývají početní údaje o napadnutých věcech ve sledovaném období, které byly zaznamenány státním zastupitelstvím s tím, že se týkaly trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku. Za celé období šlo souhrnně o 19 věcí. V podstatě byly rovnoměrně rozloženy do celého období. Nejvíce – 5 věcí bylo registrováno v roce 2017, nejméně – 3 věci byly registrovány v roce 2014 a 2015.

Tabulka 21 nabízí rovněž přehled, v kolika případech se jednalo o neskončenou věc na straně jedné a v kolika případech se jednalo o skončenou věc na straně druhé. 78,9 % věcí bylo již skončeno. Z celého nápadu bylo 68,4 % skončeno v prověřování. Jestliže se vezme jako významněji relevantní pouze soubor skončených věcí, 86,7 % z nich skončilo v prověřování.

Tabulka 22

	Neskončeno	Skončeno v prověřování	Skončeno v řízení před soudem	Skončeno ve vyšetřování	Skončeno ve zkráceném přípravném řízení	Součet věcí
2013	1	25	3	0	0	29
2014	3	30	1	0	1	35
2015	5	40	2	0	0	47
2016	8	42	3	0	0	53
2017	24	26	0	0	0	50
Celé období	41	163	9	0	1	214

Z tabulky 22 jsou patrné početní údaje o napadnutých věcech ve sledovaném období, které byly zaznamenány státním zastupitelstvím s tím, že se týkaly trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. Za celé období šlo souhrnně o 214 věcí. V roce 2013 bylo registrováno 29 případů uvedené kvalifikace, odtud lze sledovat určitý trend pozvolného vzestupu s vrcholem v roce 2016, kdy bylo registrováno 53 věcí. To představuje nárůst o 83 % ve srovnání s rokem 2013.

Tabulka 22 rovněž dokumentuje, v kolika případech se jednalo o neskončenou věc na straně jedné a v kolika případech se jednalo o skončenou věc na straně druhé. 80,8 % věcí bylo již skončeno. Z celého nápadu bylo 76,2 % věcí skončeno v prověřování. Jestliže se vezme jako významněji relevantní soubor skončených

věcí, 94,2 % z nich skončilo v prověřování. V případě řízení před soudem to bylo 5,2 % skončených věcí.

Tabulka 23

	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
Neskončeno v prověřování	0	0	0	0	3	3
Neskončeno ve vyšetřování	0	0	0	0	0	0
Neskončeno v řízení před soudem	0	0	0	1	0	1

Tabulka 23 seznamuje s informací, **v jaké fázi trestního řízení se nacházely neskončené věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.** Celkem byly evidovány pouze čtyři neskončené věci, přičemž se nacházely vesměs v prověřování především díky nápadu v posledním roce.

Tabulka 24

	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
Neskončeno v prověřování	0	0	3	2	18	23
Neskončeno ve vyšetřování	0	0	0	2	3	5
Neskončeno v řízení před soudem	1	3	2	4	3	13

Tabulka 24 dokumentuje, **v jaké fázi trestního řízení se nacházely neskončené věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku.** Celkem bylo evidováno 41 neskončených věcí. V 56,1 % šlo o věci neskončené v prověřování, opět především díky nápadu v posledním roce.

#### 4.3 Zdroj poznatku k trestnímu řízení

Tabulka 25

§ 221	Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby	Vlastní zjištění od Policie ČR	Oznámení jiného orgánu veřejné moci	Jinak
2013	4	0	0	0
2014	3	0	0	0
2015	3	0	0	0
2016	3	1	0	0
2017	3	0	2	0
Celé období	16	1	2	0

Tabulka 25 ukazuje **zdroje poznatku k trestnímu řízení ve vztahu k trestnému činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.** Nejfrekventovanějším zdrojem bylo jednoznačně trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby. Z pohledu celého období šlo o 84,2 % případů. Další zdroje poznatku k trestnímu řízení se vyskytovaly buď pouze v jednom či dvou případech, anebo vůbec.

Tabulka 26

§ 220	Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby	Vlastní zjištění od Policie ČR	Oznámení jiného orgánu veřejné moci	Jinak
2013	24	2	2	1
2014	26	5	1	3
2015	40	2	3	2
2016	43	2	6	2
2017	40	2	7	1
<b>Celé období</b>	<b>173</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>9</b>

Z tabulky 26 je vidět rozložení zdrojů poznatku k trestnímu řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. Nejfrekventovanějším zdrojem bylo jednoznačně trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby. Z pohledu celého období šlo o 80,8 % případů. Tento dominující podíl trestních oznámení byl setrvalý v průběhu sledovaného období. Další zdroje poznatku k trestnímu řízení se vyskytly znovu s několikanásobným odstupem. Z pohledu celého období se jednalo o následující poměrná zastoupení: oznámení jiného orgánu veřejné moci 8,9 %, vlastní zjištění od Policie ČR 6,1 % a jinak 4,2 %. Pořadí na druhém a třetím místě se v čase proměňovalo, avšak bez větší významnosti vzhledem ke změnám spočívajícím v jednotkách případů.

#### 4.4 Osoba, proti níž se trestní řízení vede

Tabulka 27

§ 221	Zastupitel	Radní	Starosta, primátor, hejtmán	Kombinace volených funkcionářů	Neurčeno	Celkem
2013	0	0	3	1	0	4
2014	1	0	2	0	0	3
2015	0	0	2	0	1	3
2016	0	0	1	3	0	4
2017	1	2	1	0	1	5
<b>Celé období</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>19</b>

Co se týče pozic osob, proti nimž se trestní řízení vede, u trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, z tabulky 27 vyplývá rovnoměrné zastoupení všech volených funkcionářů. Zjištění je třeba číst v kontextu, že šlo pouze o jednotky případů ročně, takže rozdíl byť v jednom z nich má potenciál k ovlivnění celkového závěru. Přesto pokud se má konstatovat výsledek, nejčastější byla kategorie starostů, primátorů a hejtmánů. Vyskytovala se v 47,4 % věcí. S totožnou hodnotou potom následovaly ostatní pozice volených funkcionářů.

Tabulka 28

§ 220	Zastupitel	Radní	Starosta, primátor, hejtman	Kombinace volených funkcionářů	Neurčeno	Celkem
2013	3	1	17	4	4	29
2014	5	3	17	7	3	35
2015	8	3	22	9	5	47
2016	5	3	29	12	4	53
2017	7	3	24	9	7	50
<b>Celé období</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>109</b>	<b>41</b>	<b>23</b>	<b>214</b>

Tabulka 28 se zabývá **pozicemi osob, proti nimž se trestní řízení vede, u trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku**. Nejčastěji se vyskytovali starostové, primátoři a hejtmani. Z hlediska celého období vystupovali v 50,9 % případů. Nejvíce v roce 2013 (58,6 %), nejméně v roce 2017 (48,0 %). V rámci celého období se ostatní pozice volených funkcionářů umístily s odstupem, a to nejméně 35 %. S podílem 19,2 % zaujala druhé místo kombinace více pozicí volených funkcionářů (tj. zastupitele, radního, starosty, primátora, hejtmana). Na třetím místě to byla pozice zastupitele s 13,1 %. Nejméně osob bylo z řad radních, a to v 6,1 % věcech. Pořadí pozic osob z řad volených funkcionářů územních samosprávných celků bylo vždy shodné, byť procentuální zastoupení občas kolísalo.

Celkově v 10,7 % nebyla pozice osoby, proti níž se trestní řízení vede, určena s ohledem na ranou fázi řízení (neznámí pachatelé). Nejvyšší zastoupení uvedené kategorie bylo v roce 2017, což je logické s ohledem na kratší dobu uplynulou od nápadu nové věci.

Tabulka 29

Počet osob	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
1	2	2	1	1	1	7
2	1	0	0	0	0	1
3	0	0	1	0	0	1
11	0	1	0	1	0	2
<b>Nelze určit</b>	1	0	1	2	4	8

Tabulka 29 člení **případy trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku podle počtu osob, proti nimž se každé jednotlivé trestní řízení vedlo**. Rovněž tato zjištění je třeba číst v kontextu, že šlo pouze o jednotky případů evidovaných ročně, takže rozdíl byt v jednom z nich má potenciál k ovlivnění celkového závěru. Nejpočetnější zastoupení vykázaly věci s jednou osobou, přičemž tomu tak bylo v 36,8 % (7 věci).

Tabulka 30

Počet osob	2013	2014	2015	2016	2017	Celé období
1	16	16	23	28	23	106
2	1	2	1	3	5	12
3	0	2	1	1	0	4
4	0	0	2	1	2	5
5	0	1	3	0	1	5
6	0	0	0	1	0	1
7	0	1	0	0	0	1
8	0	1	1	2	1	5
9	2	0	0	0	1	2
11	1	0	0	1	2	4
15	1	1	0	0	0	2
Nelze určit	8	11	15	16	15	65

**Jaký je počet osob, proti nimž se trestní řízení vedlo, u jednotlivých případů trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, na to odpovídá tabulka 30.**

Nejpočetněji zastoupené byly věci s jednou osobou s tím, že šlo o 49,5 % (106 věcí). Výskyt ostatních kategorií byl podstatně nižší. Na druhém místě z hlediska četnosti figurovaly věci se dvěma pachatelí. Zastoupení ostatních hodnot bylo nízké. Vůbec nejvíce bylo zaregistrováno 15 pachatelů, a to celkem ve dvou věcech.

Tabulka 31

§ 221	Celé zastupitelstvo	Nikoliv celé zastupitelstvo
2013	0	4
2014	1	2
2015	0	3
2016	0	4
2017	0	5
Celé období	1	18

Z tabulky 31 je patrné, že v 94,7 % věcí trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku se nejednalo o **celé zastupitelstvo**.

Tabulka 32

§ 220	Celé zastupitelstvo	Nikoliv celé zastupitelstvo
2013	0	29
2014	0	35
2015	3	44
2016	0	53
2017	1	49
Celé období	4	210



Co se týče trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, na základě tabulky 32 lze konstatovat, že v 98,1 % věcech neparticipovalo **celé zastupitelstvo**.

#### 4.5 Kvalifikace trestného činu

Tabulka 33

	Trestné činy celkem	§ 220	§ 221
2013	133	28	4
2014	131	35	3
2015	126	47	3
2016	164	53	4
2017	151	51	5
<b>Celé období</b>	<b>705</b>	<b>214</b>	<b>19</b>

Tabulka 33 dokumentuje **podíl trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků na veškerých kvalifikacích trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**. Z pohledu obou uvažovaných kvalifikací jednoznačně převážil (úmyslný) trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. Od roku 2013 vykazoval vzestupnou tendenci v poměrném zastoupení. Ostatně jak již bylo uvedeno shora, představuje druhou nejčastější kvalifikaci z množiny veškeré trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Od roku 2015 se setrvale pohybuje kolem 31,7 %. Výskyt trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku je podstatně nižší, neboť řádově jde – jak se v textu opakovaně avizuje – pouze o jednotky věcí za rok. Ve sledovaném období se ustáleně pohyboval v rozmezí 2,3 až 3,3 %.

V 71 případech se trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku vyskytoval samostatně, bez souběhu s jiným trestným činem.

V 8 případech se trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku vyskytoval samostatně, bez souběhu s jiným trestným činem.

Tabulka 34

	§ 220	§ 221
2013	69	9
2014	102	17
2015	109	9
2016	68	7
2017	56	16
<b>Celé období</b>	<b>404</b>	<b>58</b>

Z tabulky 34 vyplývá přehled o počtu **všech aplikací trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 a trestného činu porušení**

**povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku v České republice**, tedy bez ohledu na pozici osoby, proti níž se trestní řízení vedlo.

Srovnání se souborem trestné činnosti porušení povinností při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků je možné pouze s určitou metodologickou výhradou, neboť uvedené hodnoty jsou automaticky generovány ze statistických listů, kdy rozhodným okamžikem pro vyplnění je právní moc rozhodnutí, nikoli na základě výběrového šetření, které je nezbytné tam, kde jinak nejsou k dispozici adresná data.

#### 4.6 Výsledek skončení řízení

Tabulka 35

§ 221	Odevzdána podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/2 – § 11/1b) trestního řádu	Odložena podle § 159a/3 trestního řádu	Odložena podle § 159a/4 trestního řádu	Odložena podle § 159a/5 trestního řádu	Jiný druh skončení vyřizování na SZ v prověřování
2013	0	4	0	0	0	0	0
2014	0	2	0	0	0	0	0
2015	0	2	1	0	0	0	0
2016	0	2	0	0	0	0	0
2017	0	2	0	0	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Přehled právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku skončeny v prověřování, předkládá tabulka 35. Naprostá většina věcí skončených v této rané fázi trestního řízení – konkrétně 92,3 % – byla odložena podle § 159a odst. 1 trestního řádu, takže nebyly shledány podmínky k zahájení trestního stíhání.

Tabulka 36

§ 220	Odevzdána podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/1 trestního řádu	Odložena podle § 159a/2 – § 11/1b) trestního řádu	Odložena podle § 159a/3 trestního řádu	Odložena podle § 159a/4 trestního řádu	Odložena podle § 159a/5 trestního řádu	Jiný druh skončení vyřizování na SZ v prověřování
2013	0	24	0	0	0	0	0
2014	0	30	0	0	0	0	0
2015	2	37	0	0	1	0	0
2016	0	42	0	0	0	0	0
2017	0	26	0	1	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>2</b>	<b>159</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Tabulka 36 zaznamenává právní důvody, pro které byly věci trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku skončeny v prověřování. Opět lze konstatovat, že naprostá většina věcí skončených v této rané fázi trestního řízení – konkrétně 97,5 % – byla odložena

podle § 159a odst. 1 trestního řádu, takže nebyly shledány podmínky k zahájení trestního stíhání.

Přehled právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku skončeny ve vyšetřování, není uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Přehled právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku skončeny ve vyšetřování, není rovněž uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Přehled právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku skončeny ve zkráceném přípravném řízení, není uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Tabulka 37

§ 220	Odložena podle § 179c/2c) trestního řádu
2013	0
2014	1
2015	0
2016	0
2017	0
Celé období	1

Ohledně přehledu právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku skončeny ve zkráceném přípravném řízení, je relevantní tabulka 37. Zde jediná věc byla odložena, neboť nešlo o podezření z trestného činu.

Tabulka 38

§ 221	Zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0
2014	1
2015	0
2016	1
2017	0
Celé období	2

Přehled právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku skončeny v řízení před soudem, předkládá tabulka 38. Registrovány byly dvě věci, přičemž v obou došlo ke zproštění obžaloby podle § 226 písm. b) trestního řádu, tj. v žalobním návrhu označený skutek nebyl trestným činem.

Tabulka 39

§ 221	Zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0
2014	1
2015	0
2016	1
2017	0
Celé období	2

Tabulka 39 uvádí počet osob ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které byly skončeny v řízení před soudem. Celkem dvě osoby byly zproštěny obžaloby.

Tabulka 40

§ 220	podmíněně zastaveno podle § 223a/1 a § 307 trestního řádu	uznání viny	zastaveno podle § 223/1 a § 11/1b) trestního řádu	zproštění podle § 226 písm. a) trestního řádu	zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0	1	1	1	0
2014	0	0	0	0	1
2015	0	0	1	0	1
2016	1	2	0	0	0
2017	0	0	0	0	0
Celé období	1	3	2	1	2

Tabulka 40 zaznamenává právní důvody, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku skončeny v řízení před soudem. Celkem šlo o 9 věcí. V 33,3 % věcí byl vydán odsuzující rozsudek, jímž byl obžalovaný uznán vinným. Rovněž v 33,3 % došlo ke zproštění obžaloby (buď podle § 226 písm. a) trestního řádu, anebo podle § 226 písm. b) trestního řádu). V 22,2 % věcí soud zastavil trestní stíhání podle § 223 odst. 1 za použití § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť trestní stíhání bylo promlčeno. V jednom případě soud rozhodl o podmíněném zastavení trestního stíhání podle § 307 trestního řádu, což zahrnovalo mj. splnění podmínky doznání k činu.

Tabulka 41

§ 220	podmíněně zastaveno podle § 223a/1 a § 307 trestního řádu	uznání viny	zastaveno podle § 223/1 a § 11/1b) trestního řádu	zproštění podle § 226 písm. a) trestního řádu	zproštění podle § 226 písm. b) trestního řádu
2013	0	1	11	9	0
2014	0	0	0	0	1
2015	0	1	1	0	1
2016	1	2	0	0	0
2017	0	0	0	0	0
Celé období	1	4	12	9	2

**Počet osob z pohledu právních důvodů, pro které byly věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku skončeny v řízení před soudem,** znázorňuje tabulka 41. V tomto stádiu řízení rozhodovaly soudy celkem o 28 osobách. Vůči 42,9 % osob bylo zastaveno trestní stíhání podle § 223 odst. 1 za použití § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť bylo promlčeno. Zprošťující rozsudek se týkal 39,2 % osob. 14,3 % osob bylo uznáno vinnými. K jedné osobě soud rozhodl o podmíněném zastavení trestního stíhání. Obdobně jako u souhrnné trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků lze konstatovat, že markantnější zastoupení kategorie zprošťujících rozsudků, resp. též zastavení trestního stíhání, je zde dáno tím, že obsahovala tzv. skupinové věci s více osobami, proti nimž se řízení vedlo, ve srovnání s věcmi končícími odsuzujícím rozsudkem, kde spíše vystupovali jednotlivci.

### **Příklady skutků spáchaných volenými funkcionáři územních samosprávných celků skončené v řízení před soudem, které byly kvalifikovány jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku**

#### **Uznání viny:**

- Starosta bez souhlasu zastupitelstva prodal pod cenou zemědělské pozemky obce.
- Starosta v době výkonu své funkce uzavřel smlouvu o dílo na projektové práce na rekonstrukci budovy mateřské školy v rozporu se směrnicí obce pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.
- Místostarosta jako pronajímatel uzavřel se starostkou jako nájemkyní pro obec nevýhodnou smlouvu o pronájmu obecního bytu.

#### **Podmíněné zastavení trestního stíhání zahrnující podmínku doznání k činu:**

- Starostka uzavřela v několika případech dohodu o provedení práce se svým zaměstnavatelem – úřadem městské části, kdy na základě takto uzavřených dohod, jejichž obsahem byl souběh činností spadajících do výkonu funkce starosty, došlo k zaplacení odměn, přičemž byly uzavřené v rozporu se zákonem, čímž způsobila škodu úřadu městské části přes 200 000 Kč.

## **4.7 Délka řízení**

Tabulka 42

§ 221	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	1	1	2	0	0
2014	0	0	1	0	1	0
2015	0	1	1	0	1	0
2016	0	0	0	1	1	0
2017	0	0	1	1	0	0
<b>Celé období</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Tabulka 42 zaznamenává **délku řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které skončily v prověřování**. Shodně na prvním místě figurovala jednak délka řízení v rozmezí 2 až 4 měsíce a jednak délka řízení v rozmezí 4 až 6 měsíců. Takto byly vyřízeny téměř dvě třetiny případů. Žádná věc netrvala déle než 24 měsíců.

Přehled **délky řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které skončily ve vyšetřování**, není uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Přehled **délky řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které skončily ve zkráceném přípravném řízení**, není uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Tabulka 43

§ 221	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	0	0	0	0	0
2014	0	0	1	0	0	0
2015	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	1	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Přehled o **délce přípravného řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem**, podává tabulka 43. Veškeré registrované případy byly v tomto stadiu trestního řízení skončeny v rozmezí 4 až 6 měsíců.

Tabulka 44

§ 221	0 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 18 měsíců	18 až 24 měsíců	24 až 36 měsíců	36 až 48 měsíců	více než 48 měsíců
2013	0	0	0	0	0	0	0
2014	0	1	0	0	0	0	0
2015	0	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	1	0	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

V návaznosti pak tabulka 44 podává přehled o **celkové délce řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem**. Obě věci byly skončeny do 18 měsíců.

Tabulka 45

§ 220	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	1	5	2	9	6	1
2014	4	5	3	13	3	2
2015	2	5	10	15	6	2
2016	4	9	9	13	7	0
2017	3	3	8	8	2	3
Celé období	14	27	32	58	24	8

Jaká byla **délka řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily v prověřování**, ukazuje tabulka 45. Celkově vzato v 80,4 % případů netrvalo řízení déle než 12 měsíců. Nejpočetněji byla zastoupena délka řízení v rozmezí 6 až 12 měsíců, a to v 35,6 %. Pouze v 4,9 % trvalo řízení déle než 24 měsíců.

Přehled **délky řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily ve vyšetřování**, není uveden, neboť takové věci nebyly zaznamenány.

Co se týče **délky řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily ve zkráceném přípravném řízení**, byla zaznamenána pouze jedna věc, a to v délce 4 až 6 měsíců.

Tabulka 46

§ 220	0 až 2 měsíce	2 až 4 měsíce	4 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 24 měsíců	více než 24 měsíců
2013	0	0	0	2	1	0
2014	0	0	0	0	1	0
2015	0	0	0	1	0	1
2016	0	0	0	1	2	0
2017	0	0	0	0	0	0
Celé období	0	0	0	4	4	1

Tabulka 46 zaznamenává **délku přípravného řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem**. Z pohledu tohoto zvlášť sledovaného parametru lze konstatovat, že až na jednu věc byly veškeré případy skončeny v délce řízení nepřesahující 24 měsíců. Rovným dílem byla zastoupena délka řízení v rozmezí 6 až 12 měsíců a délka řízení v rozmezí 12 až 24 měsíců.



Tabulka 47

§ 220	0 až 6 měsíců	6 až 12 měsíců	12 až 18 měsíců	18 až 24 měsíců	24 až 36 měsíců	36 až 48 měsíců	více než 48 měsíců
2013	0	0	0	1	2	0	0
2014	0	0	0	0	0	1	0
2015	0	0	0	0	1	0	1
2016	0	1	0	1	1	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0
<b>Celé období</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

V návaznosti pak tabulka 47 podává přehled o **celkové délce řízení ve věcech trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem**. Celková délka řízení 36 měsíců nebyla překročena v 77,8 % věcí. Nejpočetněji byla zastoupena celková délka řízení v rozmezí 24 až 36 měsíců. Samozřejmě i zde platí, že čím je věc v pokročilejším stadiu, resp. fázi trestního řízení, tím v zásadě roste celková délka vedoucí ke skončení věci.

## 5 Závěry

Ústava České republiky konstatuje, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Není pochyb, že **aktivní účast na samosprávě obcí a krajů ve formě jejich působení v pozicích zastupitelů, radních, starostů, primátorů či hejtmanů je záslužná a náročná práce. Je však spjata také s jistou dávkou odpovědnosti.** V právu odpovědnost znamená nutnost nést důsledky za určité jednání nebo opomenutí. Ochrana statků společnosti je pak v těch nejzávažnějších případech zajišťována prostřednictvím systému trestního práva. Spácháním trestného činu vzniká trestněprávní vztah mezi státem a pachatelem s tím, že je povinností orgánů činných v trestním řízení odhalovat a stíhat všechny trestné činy a jejich pachatele. Volení funkcionáři územních samosprávných celků podléhají trestní odpovědnosti za spáchané trestné činy stejně jako ostatní občané České republiky. Žádná výjimka pro ně v tomto směru – při zachování rovnosti před zákonem, odpovědnosti za vinu a dalších principů právního státu – neexistuje.

Státní zastupitelství vnímá určitou obavu volených funkcionářů zapojit se do aktivního rozhodování o veřejných věcech z nejistoty, že by mohli být za svá rozhodování postihováni. Rovněž tak neunikly pozornosti státnímu zastupitelství dohady, zda vyvozování trestní odpovědnosti vůči voleným funkcionářům územních samosprávných celků není nadužíváno. Konečně i ze strany veřejnosti někdy zaznívají názory, že osoby vstupující do politiky municipalit sledují tímto krokem svůj vlastní prospěch a kalkulují s možností využít svěřené funkce k získání neoprávněných výhod. **NSZ se domnívá, že namísto dojmů je zapotřebí předložit a interpretovat ověřená fakta.**

Východiskem pro aktivity orgánu veřejné žaloby je vůle zákonodárce, jenž prohlásí vybraná jednání za trestná, a závazek reagovat na spáchané trestné činy a jejich pachatele prostřednictvím trestního procesu a trestními sankcemi. Z druhé strany viděno, zájmem volených funkcionářů územních samosprávných celků by mělo být vyloučit ze svého středu osoby, které se svými excesy, naplňujícími znaky skutkových podstat trestných činů, zpronevěřily poslání při správě věcí veřejných.

**Předložená analýza NSZ prezentuje poznání o trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, která byla za období posledních pěti let (2013–2017) registrována v rámci výkonu trestní působnosti státního zastupitelství v České republice.** Znalost jevové stránky uvedené trestné činnosti, podložená exaktními údaji, osvětluje skutečné obrysy podmínek vyvozování trestní odpovědnosti osob činných ve veřejnoprávních korporacích, jakými jsou municipality.

**Je nezbytné zdůraznit, že volení funkcionáři územních samosprávných celků v naprosté většině případů v rozporu s normami trestního práva nejednají.** Na území České republiky je v současnosti zhruba 6 200 obcí, ve kterých působí přibližně 60 000 zastupitelů, z nichž jsou pak voleni radní a starostové, resp. primátoři. Dále se zde nachází 13 krajů a hlavní město Praha, a to s více než 700 zastupiteli, z jejichž řad jsou pak voleni radní a hejtmani. V naprostu převažujících případech tyto osoby působí ve funkcích obecního a krajského zřízení, aniž by se ocitli za hranou zákona.

**Registrovaná trestná činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků zaujímá nepatrný podíl na celkovém rozsahu kriminality.** Za období pěti let tvořil souhrnný nápad 438 věcí evidovaných státním zastupitelstvím. V tomto období bylo v České republice celkově vydáno 1 331 328 záznamů o zahájení úkonů trestního řízení. Jestliže tato čísla vzájemně srovnáme, lze dospět k závěru, že v průměru jde o méně než 0,03 %.

Tabulka 48

	Záznam o zahájení úkonů trestního řízení	Nápad trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků
<b>2013</b>	327 706	83
<b>2014</b>	291 665	80
<b>2015</b>	255 572	85
<b>2016</b>	236 075	101
<b>2017</b>	220 310	89
<b>Celé období</b>	<b>1 331 328</b>	<b>438</b>

Zastoupení trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků ve vztahu k veškerým věcem, v nichž byl vydán záznam o zahájení úkonů trestního řízení, znázorňuje tabulka 48. V žádném roce její podíl nepřesáhl hranici 0,04 %.

Trestná činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků byla registrována na celém území České republiky, resp. v obvodech všech osmi tzv. justičních krajů. Nejvíce věcí se řešilo v obvodu KSZ v Brně a v obvodu KSZ v Ostravě, naopak nejméně věcí se řešilo v obvodu KSZ v Českých Budějovicích. Koresponduje tedy se souhrnnou zatížeností státních zastupitelství v trestní agendě.

**Pokud jde o dynamiku trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, byla poměrně vyrovnaná.** Pohybovala se v rozmezí 80 až 101 věcí za rok. V průměru se jednalo o 87,6 věcí ročně. **Jestliže je nápad věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků rovnoměrně rozložen do celého období, stěží lze hovořit o umělém vyvolávání ad hoc kampaní k neúměrné kriminalizaci.**

Co se týče **míry redukce v jednotlivých fázích trestního řízení**, lze upozornit, že 84,2 % skončených věcí bylo skončeno v prověřování, aniž by došlo k zahájení trestního stíhání konkrétní osoby. **Jde o vysoké procento z veškerého nápadu věcí trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, které svědčí ve prospěch kvality přípravného řízení, jež dokáže filtrovat kauzy nezpůsobilé k dalšímu pokračování v mantinelech trestního procesu. Vypovídá to dobře o odpovědném přístupu státních zástupců k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v těchto věcech.**

Trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby představuje **dominantní zdroj poznatku k trestnímu řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků.** Z hlediska celkového období šlo o 76,3 %, zatímco např. vlastní zjištění Policie České republiky pokrývalo jen 10,7 % případů. **Je tedy zřejmé, že nápad věcí týkající se trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků vychází přímo z trestních**

oznámení od fyzických nebo právnických osob, typicky od politických konkurentů a jiných spoluobčanů „nespokojených“ s vedením místní samosprávy. Ve světle těchto faktů se tak kritika poukazující na přílišný aktivismus Policie České republiky nebo dalších orgánů veřejné moci jeví jako nepatřičná.

Existují rozdíly v zastoupení osob volených funkcionářů územních samosprávných celků na trestné činnosti. **Dominantními osobami, proti nimž se trestní řízení vede, jsou starostové, primátoři a hejtmani.** Vystupovaly celkem v 56,2 % věcí. Zastupitelé, radní a kombinace osob s více funkcemi volených orgánů se umístili až s několikanásobným odstupem. Rovněž se ukazuje, že v případech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků **jde zpravidla o věci vedené proti jedné osobě** – stalo se tak v 58,9 %. V 98,4 % věcí, v nichž figuroval jako uvažovaný pachatel někdo ze zastupitelů, **nebyla trestní odpovědnost shledávána ve vztahu k celému zastupitelstvu obce či kraje.** To vše vede k závěru, že **zkratka o hledání „kolektivního“ viníka ze strany orgánů činných v trestním řízení ve věcech územní samosprávy není přiléhavá.**

**Struktura trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků se stáčí kolem dvou trestněprávních kvalifikací, kterými jsou trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku (35,1 %) a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku (30,3 %).** Pro trestnou činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků je rovněž charakteristický souběh několika trestněprávních kvalifikací, jestliže jednání pachatele téměř v polovině případů zakládá dva nebo více trestných činů. **A je to právě seskupení avizovaných dvou trestných činů mířících na porušení povinností úřední osoby a zároveň tzv. nevěrnou správu, které se v praxi vyskytuje nejčastěji.**

Popsané případy trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků ilustrativně dokládají, že ji nelze vnímat jako postih za „nesprávné“ hlasování v záležitostech municipalit, resp. za ryze politické rozhodování. Odpovídá spektru **kriminality bílých límečků, znamená-li manažerské selhání, zneužívání důvěry a kompetencí v souvislosti s exponovaným postavením v organizaci se záměrem realizovat zjištěnou pohnutku.** V 85,4 % se jednalo o sedm typických kvalifikací: od klasických zpronevěr (§ 206 trestního zákoníku), podvodů (§ 209 trestního zákoníku), zjednání výhod při zadání veřejných zakázek, při veřejných soutěžích a veřejných dražbách (§ 256 trestního zákoníku) přes poškození finančních zájmů Evropské unie (§ 260 trestního zákoníku) až po přijetí úplatku (§ 331 trestního zákoníku). Prověřování však byli nadto např. také pro trestné činy násilného charakteru, jako je vydírání (§ 175 trestního zákoníku) či útisk (§ 177 trestního zákoníku).

Celkem 94,6 % věcí, které skončily v prověřování, byly odloženy podle § 159a odst. 1 trestního řádu. **Tedy po záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, odvíjejícím se zpravidla od trestního oznámení fyzické či právnické osoby, proběhlo prověřování umožňující učinit závěr, že nebyly shledány podmínky k zahájení trestního stíhání proti konkrétní osobě.** Naplňuje se tímto deklarovaný cíl prvotní fáze trestního řízení, tj. prověřit podezření ze spáchání trestného činu,

ale také zabránit nedůvodnému postavení „podezřelého“, resp. obviněného před soud.

Těžiště dokazování podle současné koncepce českého trestního procesu leží v hlavním líčení, kde dochází k provádění a hodnocení důkazů shromážděných v přípravném řízení, a rozhoduje se v něm, zda byl spáchán trestný čin a zda osoba, proti které se řízení vede, je pachatelem tohoto trestného činu, či nikoli. Do řízení před soudem po předcházejícím „filtru“ přípravného řízení, konaném pod dozorem státního zástupce, postoupilo 13,8 % skončených věcí. **Jde-li o věci trestné činnosti volných funkcionářů územních samosprávných celků, které tedy byly skončeny v řízení před soudem, pak v 49,0 % věcí byl vydán odsuzující rozsudek, jímž byl obžalovaný uznán vinným. V 38,8 % věcí došlo ke zproštění obžaloby.** V zorném poli je třeba mít rovněž 4,1 % věcí, v nichž soud podmíněně zastavil trestní stíhání, což zahrnovalo mj. splnění podmínky doznání obžalovaného k činu. Naplnění role veřejné žaloby nespočívá v zájmu na odsouzení obžalovaného za každou cenu, objeví-li se posléze skutečnosti vylučující či zmírňující jeho vinu. Bez zajímavosti není, že 6,1 % věcí, v nichž soud musel zastavit trestní stíhání, neboť bylo promlčeno, což ale neznamená, že čin nebyl spáchán.

Jestliže by se vzaly v potaz věci, kde byla alespoň část obviněných uznána vinnými, jde o vzestup na 27 případů, což znamená 55,1 % takto skončených věcí v řízení před soudem. Pokud by byly vzaty v úvahu i částečná odsouzení ve věci, byla by hodnota zproštění obžaloby 32,6 %. Současně je třeba uvést, že z 19 trestních věcí, kde došlo ke zproštění obžaloby, byl u 9 věcí vydán soudem alespoň jeden odsuzující rozsudek (což činí 47,3 %), tedy nebyla jednotnost posouzení věci ani na úrovni soudů.

V tomto stadiu řízení rozhodovaly soudy celkem o 91 osobách z řad volených funkcionářů územních samosprávných celků. Zprošťující rozsudek se týkal 44,0 % osob, zatímco 36,3 % osob bylo uznáno vinnými. Vůči dalším osobám se uplatnily jiné procesní způsoby skončení věci. **Markantnější zastoupení kategorie zprošťujících rozsudků je zde dáno tím, že obsahovala tzv. skupinové věci s více osobami, proti nimž se řízení vedlo, ve srovnání s věcmi končícími odsuzujícím rozsudkem, kde spíše vystupovali jednotlivci.**

**Požadavek rychlosti řízení ve věcech trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků nachází reálného naplnění.** Zejména se nabízí poukázat, jde-li o tu část řízení, která je konána pod dozorem státního zástupce, že délka řízení ve věcech, které skončily v prověřování, v 81,8 % nepřekročila 12 měsíců. Co se týče věcí skončených v řízení před soudem, v 44,9 % případů netrvala celková délka řízení více než 18 měsíců. Celková délka řízení 36 měsíců nebyla překročena v 79,6 % věcí, což odpovídá standardnímu běhu trestního řízení ve věcech uvedených kvalifikací, zvláště v případě aplikace trestného činu podle § 220 trestního zákoníku a trestného činu podle § 329 trestního zákoníku.

Z množiny trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků lze **vyčlenit soubor trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků**, který tvoří trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti



podle § 221 trestního zákoníku. Přestože je politický diskurz orientován na porušení povinnosti při správě cizího majetku v nedbalostní formě zavinění, stěžejní potenciál spočívá hlavně v druhém deliktu s úmyslnou formou zavinění, kdy vzájemný poměr těchto kvalifikací činí 19 : 214. Statistická zjištění k trestnému činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku nezbývá než interpretovat s určitou opatrností, neboť šlo pouze o jednotky případů ročně, navíc za další separace v dílčích ukazatelích, takže rozdíl byť v jednom z nich může ovlivnit závěr třeba i o několik desítek procent.

**Kauzy nezpůsobilé k dalšímu pokračování v mantinelech trestního procesu jsou zachyceny tak, že ze skončených věcí kvalifikovaných podle § 220 trestního zákoníku to bylo 94,2 % těch, které skončily v prověřování. Naprostá většina věcí skončených v této rané fázi trestního řízení – konkrétně 97,5 % – byla odložena podle § 159a odst. 1 trestního řádu, bez shledání podmínek k zahájení trestního stíhání. I zde proto platí teze shora vyslovená k souhrnné trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. V řízení před soudem bylo 5,2 % skončených věcí.**

**Soubor trestné činnosti porušení povinnosti při správě cizího majetku volenými funkcionáři územních samosprávných celků má se základní množinou trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků více společných jmenovatelů v procesní charakteristice, než by se mohlo na první pohled zdát.** Nejfrekventovanějším zdrojem bylo i zde jednoznačně trestní oznámení od fyzické nebo právnické osoby (u § 221 trestního zákoníku 84,2 %, u § 220 trestního zákoníku pak 80,8 %). Nejčastějšími osobami, proti nimž se řízení vedlo, u trestného činu podle § 221 trestního zákoníku byli starostové, primátoři a hejtmani – 47,4 %, stejně tak u trestného činu podle § 220 trestního zákoníku, kde těchto pachatelů bylo 50,9 %. A dále rovněž šlo zpravidla o jednu osobu (u § 221 trestního zákoníku 36,8 %, u § 220 trestního zákoníku potom 49,5 %) a bez celého zastupitelstva (u § 221 trestního zákoníku 94,7 %, u § 220 trestního zákoníku 98,1 %).

Pokud je možné identifikovat **zvýraznění trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku oproti zbytku trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků**, spočívá zejména v kvantitativním pohybu v letech 2013 až 2016. Od začátku do konce tohoto časového úseku představuje rozdíl 24 věcí, takže nárůst činil 83 %. V roce 2017 se tento vzestup již zastavil.

Pohled na věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem, ukazuje, že ve třetině případů byl vydán odsuzující rozsudek, jímž byl obžalovaný uznán vinným, a ve třetině případů soud zprostil obviněného obžaloby. Ve prospěch veřejné žaloby vyznívá, že v jednom případě soud rozhodl o podmíněném zastavení trestního stíhání, které zahrnuje i podmínku doznání k činu. Dva případy zastavení trestního stíhání vzhledem k promlčení opět automaticky neznamenají závěr, že čin nebyl spáchán. Pokud se vezme v potaz počet osob, o nichž bylo rozhodnuto v řízení před soudem, lze vidět nepříznivé promítnutí tzv. skupinových věcí s více osobami, proti nimž se řízení vedlo, které neskončily odsuzujícím rozsudkem. To pak znamenalo, že vůči 42,9 % osob bylo zastaveno trestní stíhání podle § 223 odst. 1

za použití § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu, neboť bylo promlčeno. Zprošťující rozsudek se týkal 39,2 % osob. 14,3 % osob bylo uznáno vinnými.

Jestliže se zdá být ošidné formulovat zobecňující závěry na výše zmiňovaném souboru toliko devíti věcí trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, které skončily v řízení před soudem, ještě více to platí pro věci trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, které v rámci sledovaného období skončily v řízení před soudem dvě. Pokud soud v obou případech rozhodl o zproštění obžaloby, svědčí to spíše o potřebě bezprostředního vyhodnocení dané kauzy, než o existenci nějaké systémové závady na straně státního zastupitelství.

### **Závěry analýzy NSZ rozebírající trestnou činnost volených funkcionářů územních samosprávných celků budou komunikovány a prakticky využity:**

- v soustavě státního zastupitelství v rámci metodických a edukačních aktivit NSZ při výkonu trestní agendy,
- vůči orgánům činným v trestním řízení při sdílení poznatků a zkušeností v této oblasti se státním zastupitelstvím,
- pro územní samosprávu ve vazbě na osvětovou a preventivní činnost,
- obdobně i ve vztahu k dalším institucím z veřejného a soukromého sektoru, jejichž zástupci vstupují do nejrůznějších právních vztahů s orgány územní samosprávy.

V platnosti zůstávají doporučení formulovaná v souvislosti s předcházejícími analýzami NSZ k trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků z let 2014 a 2016, která vyznívají zejména následovně:

Z 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).

Stěžejní se ukazuje **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. Z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015 sp. zn. 5 Tdo 316/2015 je zřejmé, 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 potom akcentuje povinnost starosty obce znát obsah svých pravomocí vyplývajících především ze zákona o obcích a dodržovat je ve své činnosti.

Dále je zřejmé, že pokud byl spáchán trestný čin, jehož skutková podstata byla beze zbytku naplněna ve všech znacích, **nemůže stát rezignovat na svou roli při ochraně oprávněných zájmů skrze trestní odpovědnost s represivní funkcí.** A to ani v případě, že protiprávní jednání bylo součástí tehdy „všeobecně známé praxe zastupitelů“. Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016 sp. zn. 3 Tdo 297/2016 ve spojení s usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1965/16.

V oblasti prevence je pak podle státního zastupitelství možné usilovat o **snížení rizika vystavení se trestní odpovědnosti** týkající se pozic volených funkcionářů územních samosprávných celků, a to prostřednictvím:

#### **vzdělávání osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků**

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

#### **precizního vedení zápisů z jednání orgánů územních samosprávných celků**

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

#### **úpravy pravidel pro hospodaření s majetkem územních samosprávných celků**

- odkázat lze na metodické materiály vydávané k hospodaření s majetkem obce odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra (takové dokumenty lze jako metodické využívat i orgány činnými v trestním řízení).

Shora uvedená doporučení činilo NSZ již v minulosti.

V neposlední řadě stojí za to podtrhnout, že zpracováním předložené analýzy pochopitelně nekončí zájem NSZ o tuto výseč trestné činnosti. Problematiku hodlá nadále sledovat a podle potřeby reagovat uplatněním nástrojů podle zákona o státním zastupitelství dovnitř i vně soustavy státního zastupitelství.

\*\*\*