

Sbírka výkladových stanovisek
Nejvyššího státního zastupitelství

V Brně dne 14. června 2001

Poř. č. 8/2001

Výkladové stanovisko k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako
veřejných činitelů

I. Pojem „veřejný činitel“ v ustanovení § 89 odst. 9 trestního zákona je třeba vykládat tak, že je jím i volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, kterému je svěřena pravomoc, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a tyto úkoly vykonává v rámci plnění své úřední působnosti, je-li tato jeho úřední působnost jinak neoddělitelně spojena s výkonem jeho působnosti, pro níž je vybaven pravomocí, aniž by však musel v dané konkrétní věci současně jednat ve vrchnostenském postavení. I tento volený funkcionář nebo odpovědný pracovník uvedených orgánů při výkonu této činnosti splňuje podmínku požadující, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností.

Veřejnými činiteli jsou např. následující funkcionáři či pracovníci státních orgánů a správních úřadů: prezident republiky, členové vlády (kteří jsou zpravidla ministři), státní zástupci, soudci Ústavního soudu i soudů obecných, hygienici, matrikáři, soudní exekutoři, Veřejný ochránce práv, členové Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

Veřejnými činiteli jsou i funkcionáři, odpovědní pracovníci a příslušníci těchto dalších orgánů, úřadů a ozbrojených sborů: Parlamentu, ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, Nejvyššího kontrolního úřadu, České národní banky, okresních úřadů, Policie ČR, Vojenské policie, zpravodajských služeb, městské (obecní) policie, Vězeňské služby, územních vojenských správ a velitelství územní obrany, státních inspekcí, inspektorátů, úřadů, správ, aj.

Veřejnými činiteli nejsou funkcionáři či pracovníci např. Rady České televize, Všeobecné zdravotní pojišťovny a zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven, Střediska cenných papírů, Centra kupónové privatizace, Fondu národního majetku, Pozemkového fondu ČR, Státního fondu rozvoje bydlení, Státního fondu dopravní infrastruktury, zdravotnických zařízení, která nemají postavení správního úřadu, lékaři, ředitelé škol, revizoři v hromadné veřejné dopravě, aj.

II. Veřejným činitelem je za splnění ostatních podmínek zákona volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník územní samosprávy, nikoli však samosprávy zájmové (profesní).

III. Při splnění těchto podmínek se trestného činu v postavení veřejného činitele může dopustit i takový veřejný činitel, který nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinen z titulu své funkce pečovat.

Nejvyšší státní zastupitelství řešilo problematiku postavení odpovědných pracovníků některých veřejnoprávních institucí (např. postavení pracovníků Centra kupónové privatizace a pracovníků Střediska cenných papírů, Fondu národního majetku či Pozemkového fondu ČR) jako veřejných činitelů z hlediska ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák.¹ Zvažovalo zpracování seznamu všech subjektů, jejichž pracovníky by přicházelo v úvahu označit za veřejné činitele ve smyslu § 89 odst. 9 tr. zák., dospělo však k závěru, že taxativní pozitivní ani negativní výčet všech takových subjektů bude velmi obtížné zpracovat. Bylo proto zvoleno řešení, podle něhož výkladové stanovisko, vydané k této problematice má:

- vyřešit základní problémy ve výkladu pojmu „veřejný činitel“,
- pokusit se dát návod, jak v konkrétním případě určit, zda dotyčná osoba je či není veřejným činitelem,
- na vybraných příkladech, použitelných pro praxi demonstrovat uvedená řešení (tj. uvést, zda jde či nejde o veřejné činitele a z jakých důvodů).

Základními kritérii, podle nichž lze vymezit postavení osoby z posuzovaného hlediska, jsou:

- definice veřejného činitele použitá v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák.,
- právní úprava postavení samotného subjektu, jehož je dotčená osoba zaměstnancem (představitelem) a jehož činnost je zkoumána,
- povaha, postavení a konkrétní činnost (jednání) takové konkrétní osoby,
- povaha jí vydaného aktu na základě této činnosti (jednání).

Tato základní hlediska nelze od sebe navzájem oddělit, neboť trestní zákon v ustanovení § 89 odst. 9, pokud za veřejného činitele výslovně neprohlašuje určitou funkci (činnost), tak v podobě quasi „blanketní“, odkazovací normy odkazuje na zvláštní právní

¹ V nyní platném znění: **"Veřejným činitelem je volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu,^{1a)} pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů¹⁾ je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. K trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení tohoto zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností."**

¹⁾ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů."

^{1a)} Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

předpisy, v nichž teprve lze nalézt odpověď na otázku, zda daný pracovník, úředník či funkcionář vykonával svoji činnost v tomto postavení.²

K naposledy uvedenému kritériu (povaze vydaného aktu jako produktu jednání takové osoby) společnému pro všechny činnosti ve veřejné správě lze obecně již zde říci, že nezáleží ani tolik na vnějším formálním projevu této činnosti orgánů vykonávajících správu z pověření státu jako spíše na postavení dotčené osoby v systému orgánů státní správy a samosprávy, na vztazích, v nichž je tato činnost realizována, a metodách, jimiž je prováděna. Že tedy není podstatné to, zda jde o individuální správní akt, vydaný formou rozhodnutí po provedeném správním řízení, souhlas, vydaný v intencích obecných ustanovení správního řádu, akt vydaný na základě jiného zvláštního zákonného zmocnění, nesouhlas vyplývající z diskreční pravomoci orgánu veřejné správy či jiný právně relevantní projev vůle nebo i faktický úkon mající povahu bezprostředního zákroku.

Ve všech těchto případech je příslušný orgán veřejné správy nadán kompetencí (působností) vykonávat veřejnou správu, kterou navenek projeví vydáním příslušného aktu. Aby šlo o orgán státní správy či samosprávy v tom pojetí, které je pro posuzování daného problému významné, musí být **obecně** navíc nadán i pravomocí, v níž se projevuje jeho vrchnostenské postavení navenek, vůči jemu nijak služebně nepodřízeným subjektům.³ Toto tzv. „vrchnostenské“ postavení, jinak řečeno vrchnostenská správa, je charakterizována nerovností subjektů stojících v daném právním vztahu na obou jeho stranách – na jedné straně stojí tzv. vrchnostenský správce, který je nadán pravomocí, tedy úřední mocí vydávat závazné akty, jimž je povinen druhý účastník tohoto vztahu se podřídit a jež lze vynucovat i odpovídajícími právními postupy, pokud je druhý účastník neplní dobrovolně. Popřípadě, z titulu své úřední moci, je oprávněn **rozhodovat** o právech a povinnostech tohoto druhého účastníka. Neřeší tento právní poměr dohodou, smlouvou, již by s druhým účastníkem

² K tomu viz např. Kuchta, J.: Trestní zákon - komentář k § 89 odst.9 [ASPI]: „Zde je uvedena definice tzv. veřejného činitele. Státními orgány jsou zejména zákonodárné orgány, orgány státní správy, soudy a státní zastupitelství. Podle převažujícího názoru nelze pod tento pojem zahrnout orgány státních organizací, pokud na základě zákonného zmocnění plní některé funkce státní správy (např. lékaři při rozhodování pracovní neschopnosti, ředitelé škol při rozhodování o přijetí ke studiu). Orgány samosprávy v obcích jsou obecní zastupitelstvo, rada a starosta a obecní policie. Pro účely tohoto ustanovení sem nelze řadit orgány zájmové samosprávy (samosprávy bytových družstev, profesní komory apod.). Za podílení se na plnění úkolů společnosti a státu je třeba považovat výkon důležitých veřejných funkcí a rozhodovací činnost s tím spojenou, nelze sem zahrnovat výkon pomocných manuálních nebo méně významných technickoadministrativních a zabezpečovacích prací (technici, písařky, tiskoví mluvčí, vrátní, příslušníci ochranky, pomocný personál). Pravomoc je oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, které má širší společenský dosah. Trestná činnost musí být spáchána v souvislosti s pravomocí a odpovědností veřejného činitele. Není chráněn tedy činitel, který svou pravomoc zneužívá nebo jedná ve vztazích jako soukromá osoba. Ochrana se tedy váže ne na určitou osobu nebo funkci, ale na výkon určité kvalifikované činnosti na podmínek tohoto ustanovení. Vždy je tedy třeba zkoumat konkrétní situaci a činnosti za ní prováděné. Veřejnými činiteli často bývají policisté, státní zástupci, soudci, strážníci městské policie, ne však pracovníci hospodářských subjektů, zajišťující bezpečnost dopravy, průvodčí, revizoři dopravců, vlakvedoucí, církevní funkcionáři, vedoucí pošt, soudní znalci, sportovní rozhodčí, notáři, správci konkursní podstaty, likvidátoři, auditoři, atd.“

³ Určité specifikum lze shledat u vojensky organizovaných sborů, kde vzhledem k principům vojenské organizovanosti a podřízenosti nižšího vyššímu platí, že akty vyšších jsou zásadně závazné i pro nižší (funkčně či hodnotně, podle povahy věci). Tyto zvláštnosti se odrážejí v tom, že příslušníci těchto sborů, ze zákona prohlášení za veřejné činitele, jsou za excesy spáchané uvnitř sboru, v rámci služebních vztahů zpravidla stíháni podle zvláštních ustanovení trestního zákona o vojenských trestných činech a teprve tam, kde chybí příslušná skutková podstata, dopouštějí se případně trestného činu jako „normální“ veřejní činitelé, resp. se tak se může stát i v případě souběhu s jiným trestným činem neupraveným v této části zvláštní části trestního zákona. Např. v případě souběhu s trestným činem nepřijímání úplatku podle § 160 odst. 1 (případně odst. 2), odst. 3 písm. b) tr. zák., jedná-li v rámci těchto vnitřních služebních vztahů jako veřejný činitel (např. pokud jako dozorcí útvaru ve službě poruší své služební povinnosti dozorcí služby a přijme úplatek od vojáka proto, aby jej neoprávněně propustil na vycházku).

uzavíral na základě rovného postavení, tak, jak je to typické pro soukromoprávní vztahy.⁴ Na druhé straně tohoto vztahu stojí účastník, jenž je v nerovnoprávném postavení, neboť není nadán stejnou mocí, o jeho právech a povinnostech vrchnostenský správce rozhoduje, a může se tomuto procesu a vydanému rozhodnutí (ať se navenek projevuje v jakékoli právní formě) bránit jen v mezích a prostředky, které zákon připouští.

Osoba ve vrchnostenském postavení může akt vydat dokonce v rozporu se zákonem i v jiné formě (podobě), přesto takový akt je aktem státní správy a má (může mít) povahu mocenského (vrchnostenského) aktu.⁵ Pro různorodost těchto aktů je posuzování daného problému složitější, i když je pravdou, že forma vydaného rozhodnutí i forma řízení, jež mu ze zákona předchází, může být alespoň v určitém okruhu vznikajících vztahů velmi důležitým vodítkem pro posouzení povahy vlastní činnosti takové osoby právě z hlediska jeho případného postavení jako veřejného činitele. Připomenout je nutno i to, že neexistuje ani obecná shoda (tj. i mimo oblast trestního práva) o tom, co to je vlastně pravomoc.⁶

Základní sporné problémy tvoří zejména tyto otázky:

- zda jednání pachatele je možno označit za jednání v postavení veřejného činitele výlučně jen tehdy, pokud vystupuje v pozici tzv. vrchnostenské, kdy vykonává vrchnostenskou správu, tedy vystupuje v nadřazeném postavení vůči subjektům zúčastněným v daném právním vztahu, neboť je nositelem moci (pravomoci) svěřené státem (či je jejím představitelem jako přestavitel orgánu samosprávy),
- zda toto postavení má taková osoba i při správě „vlastního majetku“, tedy majetku toho subjektu, jehož je představitelem či zaměstnancem, resp. jaký význam má její postavení z hlediska § 89 odst. 9 tr. zák. při případných nezákonných dispozicích s ním,
- jaký okruh samosprávných subjektů může být vůbec zahrnován pod pojem označený v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. obecně „samospráva“.

Aby byl naplněn pojem „veřejný činitel“, musí být vždy splněny následující podmínky:

- 1. Musí to být volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru;**
- 2. Podílí se na plnění úkolů společnosti a státu;**
- 3. Používá přitom pravomoci,**
- 4. která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena,**
- 5. byl-li trestný čin spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností.**

⁴ Mimo oblast tzv. správních smluv (administrativních dohod), které jsou smlouvami, uzavíranými mezi účastníky právních vztahů, z nichž alespoň jedním z nich je vždy orgán, vykonávající veřejnou správu.

⁵ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18.12.1999 č.j. 7 A 36/98-28 z jehož výroku lze citovat: „I. Sdělení správního orgánu žadateli o tom, že mu po uplynutí lhůty uvedené v ustanovení § 84 odst. 3 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, právo na náhradu škody zaniklo, není aktem, který by vůbec neměl právní následky (a nejde o pouhé sdělení úřadu straně), ale není ani paaktem (nulitním aktem) pro chybějící náležitosti zákonem předepsané; takový akt je rozhodnutím, jehož zákonnost může být soudem přezkoumána. II. Podání, jímž účastník řízení reagoval na negativní rozhodnutí o uplatněném nároku, posoudí správní orgán jako odvolání (§ 53 a násl. správního řádu), je-li nesouhlas s negativním rozhodnutím z podání patrný.“ Nad rámec problému by byly bližší úvahy o neplatnosti a nicotnosti správních aktů a jejich důsledcích pro výkon správy, nehledě na to, že z hlediska posuzované problematiky i podle právní teorie právně nicotný akt může být produktem zneužití pravomoci.

⁶ Např. Právník slovník, Z. Madar a kol., II. díl, Orbis, Praha 1978, na str. 126-127, k tomu uváděl: „Pravomoc označuje souhrn právních prostředků, který je státní orgán oprávněn, resp. povinen používat k plnění uložených úkolů. Někdy je pravomoc pojímána pouze jako způsobilost státního orgánu k vydávání právních aktů.“

Pro přehlednost je nutno naplnění těchto znaků zkoumat v souladu s legální definicí pojmu „veřejný činitel“ zvlášť pro každou z obou základních kategorií:

- A. V oblasti výkonu správy státu, tedy činnosti prováděné státem zprostředkovaně přes různé subjekty, k tomu účelu jím zřízené (mimo veřejné samosprávné korporace),**
- B. V oblasti výkonu samosprávy (tedy veřejnými korporacemi samosprávného charakteru včetně jimi vykonávané státní správy v rámci přenesené působnosti).**

Obecně k oběma těmto kategoriím třeba úvodem poznamenat, že nebude sporu u těch, kdož jsou za veřejného činitele přímo trestním zákonem označeni,⁷ dále u orgánů, které jsou výslovně označeny zákonem za orgány výkonu státní moci (Parlament, prezident, vláda, ministerstva, státní zastupitelství, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad) a u všech správních úřadů, které jsou jako takové označeny a konstituovány. U jiných subjektů (zvláště „smíšené“ povahy, tedy tam, kde nevykonává dotyčná instituce výlučně jen státní správu, ale i jinou činnost v jiných oblastech), je tato otázka sporná. Je to dáno nedostatečně jasným a přesným vymezením jak okruhu těchto subjektů, popřípadě ne zcela jasnou povahou jejich postavení a činnosti, kterou vykonávají v oblasti svých kompetencí, mnohdy rozličného charakteru (orgány územní samosprávy a Česká národní banka). Někdy budí pochybnosti i povaha činnosti vykonávané opět na základě přenesené působnosti orgány státních podniků, resp. takových „zařízení“, která nemají povahu správních úřadů (např. zdravotnických zařízení), pokud jsou oprávněna rozhodovat o právech a povinnostech jiných osob (jak činí svými lékaři zmíněná zdravotnická zařízení, pokud rozhodují o pracovní neschopnosti pacientů).

U státních orgánů a ústředních orgánů státní správy je základem pro posouzení postavení konkrétní osoby v konkrétní situaci v nejobecnější rovině ústavní zakotvení orgánů vykonávajících v té či oné podobě státní moc. To vyplývá v první řadě z Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod⁸ a z tzv. kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb.,

⁷ Jedním zvláštním právním předpisem síly zákona přiznávajícím některé kategorii osob výslovně postavení veřejného činitele je § 9 odst. 6 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů; podle něho mají matrikář a tajemník matričního úřadu při výkonu matriční činnosti postavení veřejného činitele. Dalším je zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, který v ustanovení § 4 přiznává toto postavení výslovně i soudnímu exekutorovi při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu. Ani za dřívější úpravy to nebylo příliš četným pravidlem. S výjimkou ozbrojených sborů přiznával zvláštní zákon výslovně postavení veřejných činitelů příslušníkům jednotek požární ochrany, poslancům České národní rady a Federálního shromáždění a osobám pověřeným Státní plánovací komisí.

Vztah těchto ustanovení (a jakéhokoli obdobného) je vždy nutno vykládat tak, že z hlediska **trestněprávní úpravy** může toto postavení jakákoliv osoba mít jen tehdy, pokud současně vyhovuje definici uvedené v trestním zákoně. Je-li současně výslovně prohlášena za veřejného činitele i jiným právním předpisem, je v tom třeba shledat vyjádření toho, že jde o funkci, s níž je spojeno rozhodování, tedy výkon pravomoci, i to, že se podílí na plnění úkolů společnosti a státu. Jde tedy pouze o jakési zpřesnění pro danou kategorii zaměstnanců. Byla-li by tato úprava v rozporu s ustanovením § 89 odst. 9 tak zřetelném, že by prohlašovala za veřejného činitele osobu nesplňující obecné podmínky ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., nešlo by k ní z hlediska trestněprávního přihlídnout.

⁸ Srov. zejména čl. 2 odst. 1 a odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 4 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod. Zejména ve vztahu k používání diskreční pravomoci orgánů veřejné správy je na místě uvést i čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny, podle kterých zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (zásada rovnosti před zákonem), a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (tzv. zásada přiměřenosti). To už nesouvisí s vymezením okruhu veřejných činitelů, ale s posouzením

ve znění pozdějších předpisů). Z toho plyne jeden zásadní závěr – **není-li založeno postavení, působnost (tj. kompetence) konkrétního subjektu (orgánu) a jeho oprávnění činit určité právní akty navenek (tj. pravomoc) přímo zákonem, nemůže jít nikdy o výkon státní (přesněji řečeno veřejné) moci.** U takového subjektu nemůže jít ani o výkon pravomoci a následně ani o výkon pravomoci veřejného činitele. A to i kdyby se snad (většinou ovšem jen zdánlivě) podílel na rozhodování v oblasti výkonu správy věcí veřejných (zde chápané v nejširším smyslu slova).⁹ Totéž plně a bezvýjimečně platí samozřejmě i pro orgány samosprávy, mají-li být jejich volení funkcionáři či volení pracovníci veřejnými činiteli.

A. Stát

Jak bylo naznačeno, má se zde na mysli výkon správy státu v nejširším smyslu prováděný orgány státu, tedy správními úřady i státními orgány, s výjimkou výkonu státní správy samosprávnými korporacemi v rámci působnosti, která na ně byla případně státem přenesena. I tak je tato oblast natolik široká, že je nutno ji dále pro přehlednost a pochopení principů, podle nichž lze dospět k posouzení, zda konkrétní činitel jednal jako činitel veřejný, rozdělit na další dva (resp. tři) základní okruhy činnosti:

- a) na správu majetku státu, kterou je na místě dělit ještě na:
 - aa) správu vlastního majetku (dispozici s hmotným majetkem a pohledávkami),
 - bb) fiskální správu v užším smyslu (dispozici s rozpočtovými prostředky),
- b) na výkon státní správy v podobě činnosti nařizovací, kontrolní, dozorové a sankční.

a) Správa majetku státu

aa) Správa vlastního majetku

V praxi vzniká pochybnost, o jaké vztahy při výkonu správy vlastního majetku, vykonávané jednotlivými orgány státu, jde. Zda jde o činnost administrativněprávní či činnost soukromoprávního charakteru (nakládání se státním majetkem ze strany vlastníka rovnocenného s ostatními vlastníky jiného než státního majetku). Na to se vyskytují názory navzájem protichůdné, podle nichž pracovníci příslušných orgánů, jež vykonávají pravomoc a rozhodují o právech a povinnostech (mající tedy obecně postavení veřejných činitelů), se úmyslnou neoprávněnou dispozicí s tímto majetkem mohou dopustit trestného činu

jejich konkrétního činu z hlediska případného zneužití pravomoci (z hlediska dodržení či porušení zákona).

⁹ Nedostatek zákonem založené pravomoci a působnosti nelze ovšem směřovat s případy, kde se pracovník příslušného státního orgánu či orgánu státní správy přímo - ač sám není v postavení veřejného činitele - nezbytným způsobem spolupodílí na procesu rozhodování. Tento případ řešil Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 371/99 ze dne 30. 3. 2000, v němž konstatoval, že: „...**Daňový kontrolor, jakožto pracovník územního finančního orgánu, je nepochybně odpovědným pracovníkem orgánu státní správy, podílející se na plnění úkolů společnosti a státu. Zároveň sám přímou pravomoc rozhodovat o právech daňových subjektů nemá, i když se řada jeho oprávnění, svěřených mu mimotrestními právními předpisy, takovým zásahům velmi blíží. Proces rozhodování zahrnuje fázi přípravnou, vlastní přijetí rozhodnutí a fázi jeho výkonu. Je-li s pojmem pravomoci spojena fáze druhá a třetí, potom i věcná příprava takového rozhodnutí, bez níž by nemohlo být přijato, musí pod pojem pravomoc rovněž spadat. Pokud je projevem pravomoci i výkon přijatých rozhodnutí, logicky jím musí být i podmínka, bez které by takového rozhodnutí, ani jeho výkonu nebylo. Kvalifikovaná příprava rozhodnutí, učiněného správcem daně, je svěřena daňovému kontrolorovi, jenž za ni nese nemalý díl odpovědnosti, která je nepochybně odpovědností za plnění úkolů společnosti a státu nikoliv jen okrajové povahy. Tím je dáno postavení daňového kontrolora v kontextu trestního práva hmotného jakožto "veřejného činitele".“**

zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. v některé z tam předpokládaných forem jednání,¹⁰ stejně jako jsou vyslovovány názory opačné.¹¹

¹⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu zn. 4 Tz 17/2000 ze dne 9.3.2000 v trestní věci Mgr. R. P., náměstka primátora města Olomouce, pověřeného zprovozněním evakuačních středisek v objektech škol a předškolních zařízení na území města a zajištěním jejich plynulého chodu v době povodní, stíhaného původně pro trestné činy zpronevěry a zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 248 odst. 1, 3 písm. c) a 158 odst. 1 písm. a) odst. 2 písm. a) tr. zák., za zpronevěru části finančních dotací, poskytnutých k plnění těchto úkolů, podle něhož nelze pochybovat o tom, že v postavení veřejného činitele jednal. V něm Nejvyšší soud mj. uvádí: „Podstata námitek stížnosti pro porušení zákona je zaměřena k tomu, že odvolací soud nekvalifikoval zjištěné protiprávní jednání obviněného také jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) tr. zák. Krajský soud do svého rozhodnutí převzal nelogické závěry, které učinil již okresní soud, pokud má za to, že obviněný jako člen Rady města Olomouce byl veřejným činitelem samosprávného orgánu a podílel se na plnění úkolů společnosti a státu, ale v posuzovaném konkrétním případě nepoužíval k plnění úkolů pravomoci veřejného činitele, které mu byly svěřeny v rámci odpovědnosti za jejich plnění. Rada města Olomouce neměla sama o sobě pravomoc při výkonu samosprávy na úseku ochrany před povodněmi. V tomto směru pak odvolací soud rozebírá otázku, který orgán je podle platného znění zákona č. 130/1974 Sb. a prováděcích předpisů, oprávněn v obci organizovat a zasahovat pro případ povodní. Krajský soud dospěl k závěru, že tzv. havarijní komise, vedená Ing. S. L..., která se ujalá záchranných prací a jejímž členem byl i obviněný, nebyla nadána pravomocí. Tato komise nemohla být podle názoru odvolacího soudu považována ani za novou povodňovou komisi, neboť tu zřizuje Rada města, která v té době měla v Olomouci jen 11 členů, a v okamžiku, kdy byla zřízena havarijní komise, nebyla usnášeníschopná, neboť se nesešel potřebný počet radních, tj. nadpoloviční většina. Podle názoru odvolacího soudu nemohl obviněný z těchto důvodů vykonávat pravomoci veřejného činitelem, a proto také nemohl naplnit svým jednáním skutkovou podstatu trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele.

Ministr spravedlnosti ve stížnosti pro porušení zákona naopak zastává názor, že obviněný byl veřejným činitelem ve smyslu ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., což ostatně nepochybně ani odvolací soud, a proto mu musela být svěřena pravomoc i pro výkon jeho funkce. Nadto názor odvolacího soudu, že úkoly při ochraně proti povodním byly svěřeny povodňové komisi, a jiný orgán tudíž nemohl být nadán pravomocí, je zavádějící, protože umožňuje přijmout závěr, že v době povodně nebyl oprávněn jakýkoli jiný orgán organizovat záchranné práce. V průběhu trestního řízení bylo nadto zjištěno, že povodňová komise města Olomouce nevyvíjela žádnou činnost v boji s povodněmi, nutně tedy musely kompetence přejít na Radu města Olomouce, neboť podle ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 130/1974 Sb. (v platném znění), povodňovou komisi obce zřizuje obecní rada. Povodňová komise obce je tedy orgánem rady obce a pokud nevykonává kompetence, musí je převzít její zřizovatel, neboť jinak by nebylo možno zabezpečit úkoly, které obci vyplývají ze zákona o ochraně proti povodním.

V souladu s platným zněním zákona č. 367/1990 Sb. náleží do kompetence obce vedle dalších úkolů i povinnost zajišťovat v rámci samostatné působnosti obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj. Tyto úkoly plní obec prostřednictvím svých orgánů, jimiž jsou především obecní zastupitelstvo a rada obce. Obviněný Mgr. P. byl v komunálních volbách zvolen členem obecního zastupitelstva a musel složit zákonem předepsaný slib, neboť jinak by ztratil mandát. Poté byl obecním zastupitelstvem zvolen do funkce náměstka primátora, z čehož mu automaticky vyplynulo členství v radě města Olomouce. V rámci dělby práce byla organizačním řádem svěřena obviněnému oblast zdravotnictví, školství a kultury. Pokud obviněný vykonával úkony na svěřeném úseku, nemohl tyto plnit, aniž by neměl potřebnou dávku pravomoci pro výkon této funkce. Obviněný plnil vedle úkolů vyplývajících pro město v rámci přenesené působnosti i úkoly vzniklé v důsledku samostatné působnosti, a tyto mohl zastávat pouze jako veřejný činitel. Tím že obviněný jako náměstek primátora převzal z majetku obce finanční částky individuálně určené pro pomoc občanům postiženým povodněmi a použil je zčásti pro svoji potřebu, zcela nepochybně postupoval jako veřejný činitel, který vykonával pravomoc způsobem odporujícím zákonu, jak má na mysli ustanovení § 158 tr. zák. V této souvislosti je zcela nelogický závěr soudů obou stupňů, které na jedné straně vycházely z předpokladu, že obviněný byl jako veřejný činitel oprávněn vyzvednout z městské pokladny finanční prostředky, na druhé straně tvrdí, že jako člen nestatutárního ad hoc vzniklého orgánu neměl mandát pro plnění úkolů na úseku ochrany proti následkům povodně, z čehož dovodily, že pokud obviněný svěřené finanční prostředky použil pro sebe, není možno skutek posuzovat jako nezákonné jednání veřejného činitele.

Primárně je zapotřebí vyřešit otázku, zda je či není dána trestní odpovědnost obviněného za trestný čin zpronevěry podle § 248 tr. zák., neboť právní problematika spojená s úvahami, zda se tohoto trestného činu dopustil v postavení veřejného činitele, je z tohoto úhlu pohledu až druhotná. Nejvyšší soud však, aniž by předjímal závěry došetření, podotýká, že v případě existence trestní odpovědnosti obviněného za trestný čin zpronevěry, bylo by nutno jeho jednání kvalifikovat také jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák., když v tomto směru se plně ztotožňuje s právními úvahami, které jsou podrobně rozvedeny ve stížnosti pro porušení zákona.

Obdobný názor vyslovil i Krajský soud v Praze v trestní věci obž. Ing. I. Š., CSc. v usnesení sp. zn. 10 To 495/2000 ze dne 19.12.2000, jímž k odvolání státního zástupce zrušil rozsudek soudu I., stupně, kterým byl obžalovaný zproštěn obžaloby, která jej vinila z trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. b) tr. zák., jehož se měl dopustit tak, že jako člen městského zastupitelstva, člen městské rady a starosta města K.H. dne 29.1.1997 v rozporu s ustanovením § 36a odst. 1 písm. b) zák. č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, městské radě navrhl a hlasoval pro usnesení č. 41/97, kterým městská rada souhlasila s podpisem smlouvy o právní pomoci a s uvolněním zálohy z prostředků města právníkovi zastupujícímu starostu města ve sporu o ochranu osobnosti, na jehož základě byla následně JUDr. J.B., advokátovi, zastupujícímu starostu jako žalobce, vyplacena z prostředků města částka celkem 32.000,- Kč a dne 2.12.1988 v rozporu se shora citovaným ustanovením a ustanovením § 35 cit. zákona sám odsouhlasil a dal pokyn k proplacení nákladů protistrany předmětného sporu, na základě čehož byla následně JUDr. J.M., advokátovi zastupujícímu MUDr. J.D. jako žalovaného vyplacena z prostředků města částka 10.869.20 Kč. Z odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že okresní soud zprostil obžalovaného mj. právě proto, že „v daném konkrétním případě nejednal jako veřejný činitel, neboť nešlo o jednání, kterým by se podílel na plnění úkolů společnosti a státu, při němž by požíval pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena.“ Krajský soud k tomu mj. uvedl: „Obžalovaný byl v době stíhaného jednání starostou města (a členem městského zastupitelstva i městské rady), tedy nepochybně v postavení veřejného činitele, jak ostatně připouští i okresní soud. Starosta města nikoliv při všem svém počínání požívá ochrany a nese odpovědnost veřejného činitele, není však důvodu pro názor, že v takovém postavení není, rozhoduje-li či spolurozhoduje-li o zcizení prostředků města. Jde o prostředky určené k financování veřejných statků, celá problematika je podrobně upravena zákonem a použití těchto prostředků pro eventuální soukromé účely je striktně vázáno na zákonem stanovené podmínky. O takovou situaci v daném případě nešlo, neboť předepsaný rozhodovací proces nebyl podstoupen, a je tedy zřejmé, že vyplacení odměn oběma právními zástupcům bylo porušením platné právní úpravy, přičemž obžalovaný byl v dané situaci v postavení veřejného činitele.“

Pro úplnost je třeba ještě dodat, že se touto problematikou již v minulosti zabýval i Ústavní soud a ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 294/95 ze dne 9.7.1996 mj. konstatoval: „Okresní úřady jsou především orgány státní správy, pro které platí v oblasti veřejnoprávní zásada hospodárnosti a efektivnosti a v oblasti soukromoprávní vázanost právních úkonů na péči řádného hospodáře, což dále znamená, že nemůže jít v napadených rozhodnutích týkajících se přednosta okresního úřadu o interpretaci § 2; § 5 zák. č. 425/1990 Sb. a § 158 odst. 1 písm. b; odst. 2 písm. a trestního zákona obecnými soudy natolik extrémní, že by vybočovala z mezí ústavnosti.“ V jeho odůvodnění pak k věci uvedl: „Jestliže tedy podstatou ústavní stížnosti je námitka nesprávné interpretace zákonných ustanovení určujících působnost okresních úřadů a působnost přednosta okresního úřadu a na to navazující pochybení při interpretaci ustanovení § 158 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a) tr. zák., pak za situace, kdy je nesporné, že stěžovatel jednal jménem okresního úřadu v souvislosti s podpisováním ručitelských prohlášení v celkové částce 521.699.087,- Kč, na jejichž základě byly také poskytnuty úvěry nejméně v částce 88.255.963,- Kč, a kdy vzhledem k úpravě obsažené v § 761 odst. 1 obch. zák.; v § 64, § 65 a § 72 až § 74b hospodářského zákoníku; v § 1, § 6 (kde je upravena péče řádného hospodáře), 27 (kde je upraven stejný režim pro nakládání s majetkovými právy státu i okresního úřadu jako rozpočtové organizace) vyhl. č. 119/1988 Sb. na jedné straně a v § 28 odst. 5 písm. c), odst. 9, § 29 zák. č. 576/1990 Sb.; v § 1 odst. 1, 2; 30 odst. 2 (kde je upravena zásada hospodárnosti a efektivnosti využívání rozpočtových prostředků a jejich vázanosti na účely, ke kterým byly určeny a na výši stanovenou státním rozpočtem), § 31 vyhl. č. 205/1991 Sb., na druhé straně platí pro okresní úřady i v jejich čele stojícího přednosta (§ 8 zák. č. 425/1990 Sb.) zásada hospodárnosti a efektivnosti neboli péče řádného hospodáře, nezbylo než ústavní stížnost zamítnout, neboť stěžovatel překračoval svoje pravomoci zcela zjevně, zejména činila-li výše rozpočtových prostředků Okresního úřadu v P. v předmětném období 70.000.000,- Kč. Na uvedeném nic

nemůže měnit formálně právní klasifikace, jak pokud jde o to, zda ručení je či není majetkovou dispozicí, tak pokud jde o rozlišování výkonu státní správy, tedy oblasti veřejnoprávní od výkonu majetkových, tj. soukromoprávních dispozic okresního úřadu. Navíc ze shora citovaných ustanovení a dále též zák. č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, jasně plyne podřízenost soukromoprávních aktivit veřejnoprávním, které jsou vlastní existenci okresních úřadů jakožto orgánů státní správy. Jinými slovy, okresní úřady jsou především orgány státní správy, pro které ze shora citovaných ustanovení platí v oblasti veřejnoprávní zásada hospodárnosti a efektivnosti a v oblasti soukromoprávní vázanost právních úkonů na péči řádného hospodáře, což dále znamená, že nemůže jít v napadených rozhodnutích o interpretaci § 2; § 5 zák. č. 425/1990 Sb. a § 158 odst. 1 písm. b); odst. 2 písm. a) tr. zák. obecnými soudy natolik extrémní, že by vybočovala z mezí ústavnosti.“

¹¹ Viz např. Ondruš R.: „Pracovníci veřejné správy a státních orgánů a postavení veřejných činitelů“, Trestní právo č. 4/2000, str. 19, když mj. uvádí: „Pro posouzení, zda-li pracovníci veřejné správy a ostatních státních orgánů při nakládání se státním a obecním majetkem jsou veřejní činitelé, tedy bude rozhodující druhá podmínka uvedená v zákoně, a to že musí při plnění úkolů společnosti a státu používat pravomoc, která jim byla při plnění těchto úkolů svěřena. Podle důvodové zprávy k § 89 odst. 9 tr.zák. se rozumí pravomocí zejména oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech občanů a organizací a ukládat jim úkoly. Tím důvodová zpráva orientuje výklad pojmu pravomoc ve smyslu citovaného zákonného ustanovení poněkud úžeji, než je tento pojem chápán v obecné řeči a vymezuje z obecného širokého pojetí úsek, který je zejména nutno chápat jako pravomoc ve smyslu trestního zákona. Obecně lze chápat pravomoc v užším smyslu jako souhrn práv příslušejících tomu, kdo je oprávněn dbát na dodržování práva a spravedlnosti, v širším smyslu je pravomoc moc, oprávnění, právo rozhodovat vůbec, kompetence. Pomineme-li charakterizování pravomoci jako kompetence, což je v podstatě pouze vyjádření českého termínu termínem cizím, je pro širší pojetí pravomoci v obecném smyslu charakteristický také výkon určité moci, práva rozhodovat, podobně jako to vyjadřuje důvodová zpráva k trestnímu zákonu. I když tedy pravomocí podle ustanovení § 89 odst. 9 tr.zák. není možno vždy rozumět jenom oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech občanů a ukládat jim úkoly, je v pojmu pravomoc obsažen vždy prvek moci a prvek rozhodování, které mají širší společenský dosah. Nakládání s majetkem státu a obcí však v sobě nemá ani prvek moci, ani prvek rozhodování. Moc a rozhodování lze v dané souvislosti chápat zejména z pohledu výkonu exekutivní funkce státu jako výkon vrchnostenské (někdy nazývané výsostné nebo úřední) správy. Tuto správu představuje souhrn právotvorných funkcí, pro které je charakteristická nerovnost subjektů, a kdy je akt rozhodnutí vynutitelný donucovací funkcí jednoho ze subjektů. Rozhodování pak lze chápat jako výsledek procesu, kdy nadřazený subjekt na základě zmocnění obsaženého v zákoně autoritativně rozhodne o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob, přičemž toto rozhodnutí je v vynutitelné úřední moci. Nakládání s obecním či státním majetkem je však předmětem hospodářské (někdy také nazývané volné či soukromé) správy, kterou lze považovat za souhrn výkonných správních funkcí postrádajících donucení založené na rovnosti subjektů. Tomu odpovídá i ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 367/1990 Sb., které v případě obcí podřazuje hospodaření s vlastním majetkem pod samostatnou působnost obce, tedy působnost vykonávanou mimo oblast přenesené působnosti veřejné správy. Skutečnost, že zákonodárce zařadil nakládání s vlastním majetkem do výkonu samostatné a nikoliv přenesené působnosti obce, fakticky vyloučilo z daného procesu prvek vrchnostenské správy. V rámci nakládání s jakýmkoliv majetkem ať již státním, obecním nebo jiným, není žádný subjekt majetkoprávního vztahu vůči ostatním subjektům oprávněn rozhodovat o jejich právech, právech chráněných zájmech a povinnostech, ani jim ukládat jakékoliv úkoly, kdy jejich vzájemné postavení je ve smyslu citovaného článku Listiny základních práv a svobod naprosto rovné. Zákon žádnému ze subjektů těchto majetkoprávních vztahů nepřiznává vůči jiným subjektům žádnou pravomoc. Stejně tak jak v případě subjektů majetkoprávních vztahů absentuje prvek moci, absentuje i prvek rozhodování ve vrchnostenském slova smyslu. Jediné, v úvahu přicházející rozhodnutí voleného funkcionáře nebo jiného odpovědného pracovníka veřejné správy nebo jiného státního orgánu, jsou nabídka a akceptace, kdy tato rozhodnutí jsou pouze otázkou jeho vlastní úvahy a jako akty hospodářského řízení postrádají jakékoliv prvky správního aktu. Pokud zákon stanoví podmínky konkrétního majetkoprávního úkonu, kdy tyto podmínky nejsou splněny, jedná se o úkon neplatný dle § 39 obč. zák. Z této neplatnosti však nelze ještě dovozovat bez dalšího trestněprávní odpovědnost dle § 158 tr.zák. těch, kteří se na tomto úkonu podíleli. V případě, kdy funkcionáři obecní samosprávy protiprávně nakládají s obecním majetkem, vylučuje jejich trestněprávní odpovědnost pro trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele i ustálená judikatura, podle které se za orgány samosprávy ve smyslu ustanovení § 89 odst. 9 tr.zák. považují jen ty samosprávné orgány, které obsahem své činnosti odpovídají orgánům státní správy, tedy orgánům

Na tomto místě nutno poukázat na některá teoretická východiska, která svědčí pro následně učiněný názor o povaze těch, kdož tento majetek státu jeho jménem a v jeho zájmu spravují, s ním disponují, tedy pro názor, že ač navenek jde o činnost, projevující se typicky úkony soukromoprávní povahy, avšak „uvnitř“ – v systému organismu státu – nemá a nemůže mít tato jejich činnost povahu soukromoprávní, ale má jednoznačně povahu veřejnoprávní. Že i v těchto vztazích vystupují jako veřejní činitelé.¹² O jak složitou problematiku – a to i z hlediska teoretických východisek, pokud jde o povahu spravovaného veřejného majetku - ve skutečnosti jde, si lze přiblížit právě na úvahách o povaze majetku, spravovaného státem, z níž je nutno odvozovat i náhled na posuzování jednání těch, kteří s ním jménem státu a podle svěřených kompetencí směřjí a mají zacházet.¹³ Neboť

rozhodujícím vrchnostenským způsobem o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických osob a právnických osob. Těmito orgány však orgány územní a zájmové samosprávy při hospodaření se svým majetkem nejsou. Opačný závěr, tedy že pracovníci veřejné správy a ostatních státních orgánů mají při hospodaření s obecním a státním majetkem postavení veřejných činitelů, je protiústavní. Pokud by bylo těmto pracovníkům postavení veřejných činitelů přiznáno, vzrostla by nejen jejich osobní ochrana, ale především jejich odpovědnost, což by ve vztahu k předmětnému majetku zvýšilo jeho ochranu. Zvýšení sankcí za porušení zákona má přímý vliv na zvýšení ochrany chráněného zájmu, neboť jak trestněprávní postih samotný, tak zejména vyšší trest mají přímý vliv na četnost narušení zákonem chráněného zájmu. V případech vlastnictví však jak již bylo uvedeno výše, že Listina základních práv a svobod výslovně stanoví všem formám vlastnictví stejnou zákonnou ochranu, kterou se myslí jak ochrana přímá, tak i nepřímá.“

¹² Viz k tomu: Havlan, P.: „Veřejné vlastnictví“, Právník č. 8/1997, str. 649, v němž autor mj. uvádí následující: „Svým způsobem typickou formou zasahování veřejného práva do práva soukromého je ingerence v podobě omezování smluvní volnosti. Pro nás pak za povšimnutí stojí zvláště stanovení mezí smluvní volnosti v případech nakládání s majetkem státu. Mohli bychom přitom říci, že se tu stát vlastně v soukromoprávních vztazích sám veřejnoprávně omezuje. Už tady zaznělo, co jednoznačně a navíc trefně vyjádřil Hoetzel slovy "Stát ne vždycky rozkazuje a zakazuje, nevystupuje vždy v purpuru, nýbrž spokojuje se také prostředky, jaké mají po ruce soukromníci: nevyvlastňuje pouze, nýbrž kupuje, najímá." Současně bylo upozorněno, že tyto jeho dvě úrovně nelze od sebe oddělit nějakým chirurgickým řezem. Proto také, ač stát na jedné straně v soukromoprávních majetkových vztazích vystupuje vůči řekněme třetím osobám jako v zásadě rovnocenný partner, na straně druhé využívá svých mocenských pravomocí vůči těm, kteří jeho majetková práva (zejm. právo vlastnické) vykonávají (nejen tedy smluvně převádějí). Proč tak činí? Činí tak právě s ohledem na fakt, že je také veřejnoprávní korporací a ne pouze soukromoprávním subjektem. Jeho vůle, jeho "svá moc", musí být totiž pro tyto vztahy "veřejnoprávně" vytvářena, objektivizována a racionalizována, a to zejména z toho důvodu, aby, jednoduše, nebyla nahrazena vůlí těch, kteří danou státní vůlí toliko vykonávají. Aby nedošlo k záměně veřejného (státního) zájmu za zájem soukromý (individuální či jiný parciální). Z daného plyne také závěr, jemuž bude i v některých dalších souvislostech ještě věnována pozornost, a sice že veřejný - státní zájem je zde vlastně současně zajišťován soukromoprávními a veřejnoprávními pravidly, což implikuje rovněž to, že veřejné nemusí být vždy totéž, co veřejnoprávní, resp. že soukromoprávní není vždy (a priori) veřejnému kontradiktorní.“

¹³ Tamtéž v kapitole nazvané „3. Tak zvané veřejné věci jako předmět vlastnického práva“ autor dále rozebírá otázky, které souvisejí výkladem pojmu veřejná věc podle toho, jak se na tento pojem v průběhu historie dívali různí autoři. Uvádí, že teoretickými projevy posléze uvedeného vývoje jsou v zásadě dvě konstrukce. Jedna operuje tzv. výsostným právem státu a popírá vůbec možnost vlastnického práva k veřejným věcem. Druhá (v praxi však nedošla většího vlivu) konstruuje k veřejným věcem svébytné veřejné vlastnictví ve smyslu vlastnictví veřejnoprávního. Cituje klasifikaci veřejných věcí provedenou Janovským: „Jmenovaný předně mluví o veřejných věcech v širším smyslu, kam řadí - inspirován Herrnittem - všechny věci, "určené sloužit jakkoli (ne však zcela přechodně) účelům veřejné správy". V podrobnějším pohledu lze pak podle něho rozeznávat "mezi jměním (státu nebo jiných subjektů veřejné správy), které toliko svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem skýtá veřejné správě finanční prostředky (fiskální jmění, Finanzvermogen), a mezi statkem, který slouží přímo konkrétním správním úkolům (správní jmění, Verwaltungsvermogen) nebo obecnému užívání (veřejné věci v obecném užívání)". Pouze správní jmění a veřejné věci v obecném užívání jsou prý pak veřejnými věcmi v užším smyslu.“ Po přehledu dalších názorů uzavírá: „Vedle státu se dá mutatis mutandis o "fiskálním" majetku (a jistě také majetku správním - viz níže) mluvit především u obcí a „pro futuro též u vyšších územních samosprávních celků. Pod pojmem správní majetek se zpravidla rozumí úřední budovy, kasárna, budovy veřejných nemocnic, škol, muzeí a jejich

především právě tam bude třeba hledat odpověď na otázku, proč vůbec jde při dispozici s majetkem orgány veřejné správy (a samosprávy – srov. dále) o takové jednání, jímž by se mohl příslušný funkcionář či pracovník tohoto orgánu dopustit trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák.

Dispozice s majetkovými hodnotami, které mohou činit orgány veřejné správy a samosprávy, a které mohou být předmětem zkoumání z hlediska ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., jsou ve své základní podstatě vymezeny (v podobě východisek) již v článku R. Ondruše.¹⁴

V obecné rovině lze souhlasit se závěry autora v tom, že disponuje-li stát se svým majetkem jako vlastník v soukromoprávních vztazích, tedy prodává-li jej např. standardním způsobem, převádí-li jej kupní smlouvou za zákonem stanovených podmínek na jiný (soukromoprávní) subjekt fyzickou či právnickou osobu odlišnou od státu, není důvodu příliš pochybovat o tom, že ti zaměstnanci státu, kteří **v takovém právním vztahu stát zastupují**, jednají nikoli z pozice orgánu veřejné správy, tedy nikoli v rámci výkonu správy vrchnostenské, ale jednají – na základě příslušného právního titulu (jako statutární orgány či jako pracovníci příslušného orgánu na základě příslušného pověření nebo na základě zastoupení) v těchto soukromoprávních vztazích za stát jako druhého rovnoprávního účastníka tohoto právního vztahu. To plyne ze současné právní úpravy nakládání s majetkem státu (tj. s majetkem České republiky). Dispozice s majetkem státu lze v současné době provádět (až na výjimky zákonem dovolené) jen podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákona č. 492/2000 Sb. Tento zákon rámcově vymezuje pravidla pro nakládání s majetkem ČR co do účelu využití v ustanovení § 8, a co do způsobu využívání (základních povinností při hospodaření s ním) v § 14 a dalších ustanoveních. Z obsahu celého tohoto zákona vyplývá, že při postupu podle něj nejde v daném případě o výkon státní správy, a že tu stát jedná sice jako veřejnoprávní subjekt, avšak v soukromoprávních vztazích, byť sám pro sebe si pravidla pro nakládání se svým vlastním majetkem upravil normou práva veřejného. Na

vybavení (např. inventář), služební vozidla, vozidla armády, apod. Z toho plyne, že jde o věci, které slouží veřejné správě přímo jako relativně trvalý věcný substrát. Bylo by ale mylné se domnívat, že mezi tímto majetkem a majetkem "fiskálním" existuje nějaká ostrá hranice. Někdy se dokonce hovoří o věcech s tzv. smíšeným věnováním (mit gemister Widmung)...Mohly by být samozřejmě uvedeny i jiné klasifikace či rozdílné výchytky konkrétních veřejných věcí. Přitom bychom nakonec stejně museli dát za pravdu těm, kteří zastávají názor, vyjádřený slovy J. Janovského, že "na otázku, které věci jsou věcmi veřejnými, zřejmě lze odpovědět jen hledíc k tomu kterému státu a k určité době: vše závisí od konkrétního stupně hospodářského a sociálního vývoje a jeho vlivu na právní řád a správní praxi."

¹⁴ Viz citovaný článek, str. 17 a násl.: „Základní výchozí situací jsou zpravidla následující základní modely typového jednání:

- odpovědný pracovník státního orgánu nabude nebo zcizí, zastaví, dá do užívání nebo jinak zatíží státní majetek v rozporu se zákonem ¹⁾,
- starosta nebo jiný odpovědný pracovník obce nabude pro obec nebo zcizí, zastaví, dá do užívání či jinak zatíží obecní majetek bez souhlasu obecního zastupitelstva, ²⁾
- starosta nebo jiný odpovědný pracovník obce zatíží majetek obce závazkem, převezme dluh nebo se vzdá ke škodě obecního majetku práva.

¹⁾ Např. zákon č. 92/1991 Sb., o převodu majetku státu, vyhláška č. 119/1998 Sb., o hospodaření s národním majetkem, zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

²⁾ § 36a zákona č. 367/1990 Sb.

Další případné varianty jsou již pouze provedením předchozích tří základních modelových situací, jejichž společným jmenovatelem jsou významné následující prvky:

- státní nebo obecní majetek,
- nabytí, zcizení, zástava, pronájem, zatížení popř. jiné poškození tohoto majetku v rozporu s obecně závazným právním předpisem,
- odpovědný pracovník veřejné správy, územní samosprávy nebo státního orgánu, který o tomto majetku rozhodl způsobem uvedeným ad 2)

tomto principu stojí citovaný zákon důsledně, proto zcela změnil i organizační strukturu subjektů, které za stát jednájí a jimž je majetek státu svěřen. Nyní jde (až na výjimky a odlišnosti v zákoně uvedené) o organizační složky státu, které nakládají s majetkem státu **jménem státu**, nikoli jménem svým, a **stát** takto z právních vztahů **přímo zavazují**. V tomto pojetí jsou tedy opravdovými „údy státu“, konajícími jeho jménem a na jeho účet. Stát tu sám nemá žádný zájem navenek vystupovat z pozice moci – z pozice vlastníka *sui generis*, nadaného větší mocí vůči protistraně, než v daném právním vztahu ona sama má.¹⁵ Ostatně to byl také jeden ze základních důvodů, proč byl přijat zákon č. 219/2000 Sb. právě v této podobě.¹⁶

Tato úvaha je správná potud, pokud míří na **samotné uzavření příslušného právního úkonu**, který již představuje vlastní majetkovou dispozici (zpravidla převod vlastnictví, popřípadě uzavření ručiteléské smlouvy apod.), tedy jak už bylo naznačeno, pokud jde o jednání **navenek**. V tomto konkrétním stadiu vzniku příslušného právního vztahu řídicího se normami soukromoprávními nemá skutečně stát a nemají ani jeho představitelé úkon uzavírající postavení vrchnostenského správce, postavení, jež by bylo z titulu mocenského postavení vůči druhé straně onoho právního vztahu nadřazené. To nicméně samo o sobě ještě nevyovídá nic o tom, zda ti, kdo o uzavření takového právního úkonu **rozhodli, popřípadě jej i za stát uzavřeli**, jednali jako veřejní činitelé či nikoli. Jinak řečeno, tady – byť někdy co do **vnějšího projevu**¹⁷ mohou obě etapy časově splývat v jednu, je

¹⁵ Tato skutečnost ovšem neplatí absolutně, stát si sám přiznává jisté privilegované postavení např. ve vyloučení některých smluvních typů zavazujících stát (§ 24), vyloučení možnost vzniku smluvního zástavního práva k věci v majetku státu (§ 25) či pohledávce státu (§ 37) a markantně ve vyloučení možnosti uplatnit vůči majetku organizační složky státu (tedy vůči majetku státu) prostředky práva konkursního a vyrovnacího (§ 43 odst. 1). To nicméně stále nic nemění na to, že ve vztazích, týkajících se převodu vlastnictví k majetku státu stát vystupuje jako vlastník, který se sám podřizuje režimu práva soukromého a nikoli jako veřejnoprávní autorita, uplatňující v takových vztazích prvky vrchnostenské správy.

¹⁶ Jak uvádí důvodová zpráva k němu: „Předkládaný návrh zákona v souladu s pojetím dle občanského zákoníku jakožto nejobecnějšího kodexu majetkoprávních vztahů vychází s charakteristiky **státu jako právnícké osoby**, a to v právních vztazích vůbec. Vůči dalším osobám bude stát při výkonu svých majetkových práv vystupovat zásadně v rovném postavení a **regulace jeho jednání bude zaměřena především interně**. Tím se posílí právní jistota subjektů jednájících se státem, neboť vzhledem k zákonem stanoveným pravidlům bude zcela nepochybné, co smí stát se svým majetkem činit a za jakých podmínek. Tento přístup ovšem v žádném případě **neznamená založení bezbřehých nároků jiných osob vůči státu** (např. na bezúplatné převody státního majetku v jejich prospěch). Z toho důvodu také návrh neobsahuje žádná ustanovení restituční povahy a pokud v rámci společných ustanovení v některých případech počítá s transformací nebo rušením vybraných právních vztahů, činí tak s cílem vytvořit shodné podmínky pro nakládání s majetkem státu... Důsledky právní konstrukce organizačních složek státu se projeví mimo jiné též v oblasti pohledávek, podle dosavadních předpisů zatím členěných na pohledávky státu a pohledávky státních organizací. **Všechny pohledávky vzniklé v důsledku činnosti či výkonu působnosti organizačních složek státu budou jednotně pohledávkami státu**. Z hlediska právních důvodů jejich vzniku není obecně u těchto pohledávek rozhodující, zda mají původ v jednání soukromoprávní či tzv. veřejnoprávní povahy (typicky pohledávky daňové, poplatkové, z titulu nákladů řízení a uložených sankcí či z neoprávněného vyplacení sociálních a jiných dávek nebo příspěvků), protože uložením konkrétního plnění ve prospěch státu se povinná osoba vždy dostává do postavení dlužníka a stát vystupuje jako věřitel. Pokud přímo veřejnoprávní předpis neupravuje i další postup rozhodujícího orgánu vůči povinné osobě (např. výkon peněžitého trestu podle trestního řádu, postup správce daně v případě daňových nedoplatků a při penalizaci daňového dlužníka) a touto speciální úpravou záměrně nezachovává nerovné postavení státu a dlužníka, dostávají se oba subjekty nutně do rovného postavení a jejich další vztah se řídí nikoli již normami „veřejného“ práva, nýbrž práva „soukromého“, tedy v případech těchto původně „veřejnoprávních“ pohledávek obecně občanským zákoníkem. Navrhovaný zákon pak bude předpisem speciálním a může tedy od obecné úpravy těchto vztahů stanovit pro postup státu určité odchylky (srov. § 14).“

¹⁷ Tzn., jak se úkon jeví vnějšímu pozorovateli neseznámenému s průběhem celého procesu rozhodování a realizace tohoto přijatého rozhodnutí.

nutno tuto činnost státu vzhledem k povaze vztahů, v nichž je prostřednictvím jeho pověřených a odpovědných zaměstnanců realizována, rozdělit na dvě fáze:

- **fázi rozhodovací**, v níž tyto osoby vystupují ve vztahu ke státu při plnění svých povinností a v níž se řídí jednoznačně normami veřejného práva, konají svěřenou působnost, jejíž díl v tomto případě sice neznamená výkon přímé pravomoci, ale je s pravomocí, současně téže osobě svěřenou pro jinou oblast její kompetence, neoddělitelně spjat, a to právě i společnou odpovědností za plnění všech těchto spolu neoddělitelně souvisejících úkolů, a
- **fázi realizace přijatého rozhodnutí**, v níž zastupují stát navenek a přijatou vůli vyjádří v příslušném soukromoprávním úkonu, jímž se navenek tato majetková dispozice projeví.

Vystupuje-li stát v této pozici v daném konkrétním právním vztahu jako rovnoprávný subjekt vůči druhému účastníku smluvního vztahu, ještě to prakticky nic nevyovídá o odpovědnosti těch, kdo jménem státu v tomto právním vztahu jednájí ve vztahu k samotnému státu. Pokud mají i v takovém případě postavení veřejného činitele a s tím spojenou zvýšenou odpovědnost za případný nezákonný úkon, není to proto, že by je měli v důsledku výkonu vrchnostenské správy vůči druhému účastníku tohoto právního vztahu, ale proto, že obecně jsou z titulu výkonu své funkce v oblasti výkonu státní správy a moci veřejnými činiteli, z toho jim plyne i příslušná odpovědnost a neoddělitelně s ní je jim svěřena i působnost k výkonu dalších činností, s výkonem této veřejné funkce spojených. Pro tento případ posuzování jejich trestní odpovědnosti podle ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. nelze od sebe oddělovat výkon jejich vrchnostenské správy s výkonem další služební působnosti, jež je jim v rámci výkonu právě této veřejné funkce svěřena, a souvisí-li výkon této „nevrchnostenské“ činnosti s výkonem jejich funkce mocenské tak úzce, jako je tomu právě v těchto případech majetkových dispozic s majetkem státu, pak i v rámci jejího výkonu naprosto nutně musí mít a mají postavení veřejného činitele. Nebo ještě jinak vyjádřeno: znaky „používá přitom pravomoci“ a „která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena“ nejsou a nemohou být v zásadním rozporu. Naopak, zpravidla přistupují ruku v ruce a jen výjimečně je lze oddělit (lze-li tak vůbec kdy učinit).¹⁸ Neboť je to právě oblast kompetence a oblast odpovědnosti za její řádný výkon ve všech jejích oblastech (tedy v oblasti vrchnostenské i nevrchnostenské správy) které spojují obojí činnost z pohledu ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. jakoby v činnost jednu. Jsou-li samozřejmě splněny i další podmínky, v tomto ustanovení uvedené.

Výklad, zužující tento pojem veřejného činitele pouze na případy, kdy dotyčná úřední osoba vystupuje v postavení vrchnostenského správce a jen v tomto konkrétním vztahu se může dopustit trestného činu jako veřejný činitel, není tedy správný. Je nepřípustně zužující, pokud vylučuje možnost posoudit její jednání v případech nezákonných dispozic se spravovaným majetkem jako trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele. Nelze souhlasit s tím, že taková osoba, která je jinak nepochybně veřejným činitelem, neboť má postavení uvedené v § 89 odst. 9 tr. zák. a je jí svěřena k výkonu funkce i příslušná pravomoc, a tyto dispozice může provést jen z titulu svého úředního postavení, protože jí jako veřejnému činiteli byla svěřena i správa tohoto majetku, při těchto dispozicích jako veřejný činitel nejedná. Tento výklad se rozchází jak s minulou praxí, tak i současnou judikaturou a do trestního práva vnáší neodůvodněně omezující výklady jiných právních odvětví (správního práva, absolutizující civilistické pojetí). V pojetí **trestního práva** nelze chápat výkon svěřené pravomoci uskutečňovaný jednou a touž osobou, vybavenou vrchnostenskou mocí a současně právem činit další úkony „z moci svého úřadu“, tedy

¹⁸ Nelze si totiž vůbec představit existenci pravomoci jako souhrnu oprávnění rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech třetích subjektů bez existence kompetence, tedy vymezené oblasti úkolů a společenských vztahů, v rámci nichž má být těchto prostředků (pravomoci) používáno. Spíše jde o to, že vedle pravomoci může „in personam“ – tedy v téže osobě – může být a také bývá obvykle soustředěno i plnění úkolů, které nejsou výkonem pravomoci v určité oblasti kompetence. Velmi zřetelné je to zejména u orgánů veřejné (především zájmové, profesní) samosprávy.

v širším významu „moci úřední“, i v jiných oblastech výkonu veřejné správy (veřejné územní samosprávy), odděleně pro každou činnost zvlášť. Je nutno jej pojímat naopak jako komplex práv a povinností svěřených takové osobě nacházející se v některém z vyjmenovaných postavení za účelem plnění úkolů společnosti a státu, přičemž vedle obligatorně přítomné pravomoci vydávat ve vymezených sférách své úřední moci (činnosti) vrchnostenské akty, sem patří - **a je bez jakýchkoli pochyb v souvislosti s výkonem pravomoci a odpovědností právě tohoto veřejného činitele** - i jednání, jímž využívá jinou úřední moc, tj. oprávnění svěřené mu neoddělitelně a současně s pravomocí, oprávnění nakládat s majetkem instituce, jíž je představitelem a o který se v rámci výkonu správy tohoto majetku stará. Nakládá-li taková osoba jako veřejný činitel (jímž bezpochyby je) s tímto majetkem nezákonně, nemůže nebýt přitom veřejným činitelem, byť při úzkém, omezeném pohledu, nechápajícím dostatečně trestněprávní souvislosti a podstatu problému (pohledu, který uměle rozděluje jednání takové osoby na různé sféry činnosti, samozřejmě stále chápáno z hlediska trestního práva), zdá se být takové jednání jednáním soukromé osoby, nikoli veřejného činitele. Zdá se být soukromoprávním úkonem, jímž je však nanejvýš pouze navenek, v poslední fázi jeho formálně-právního vyjádření v určitém formálním právním aktu (např. smlouvě o prodeji, o zástavě, v odevzdání nezákonně vystavené směnky, apod.). Tak tomu však zásadně nikdy být nemůže, nejde-li o případy **excesu**, nesouvisející s výkonem úřední moci. **Veřejný činitel, který - aniž je mu k tomu svěřena příslušná pravomoc – překročí svou úřední moc tím, že nezákonně nakládá s majetkem instituce, jehož správa je mu svěřena, dopouští se trestného činu (jde-li podle všech ostatních znaků o trestný čin) jako veřejný činitel, neboť skutečně svou pravomoc překračuje, resp. vykonává tuto pravomoc způsobem, odporujícím zákonu.**

Z jiného pohledu dalším argumentem pro tento závěr (jak bude uvedeno na příslušném místě, nijak novým) může být to, že *conditio sine qua non* pro efektivní a řádný výkon veřejné správy je zcela bez jakýchkoli pochyb příslušné materiálně technické zabezpečení činnosti orgánu, jemuž byl takový výkon veřejné moci svěřen. Byl-li mu svěřen a byly-li mu pro tento účel svěřeny i příslušné materiálně technické prostředky (včetně majetkových hodnot, s nimiž je možno proto vždy disponovat jen pro tento účel a na základě zákonem předepsaných pravidel, nikoli libovolně podle vlastního uvážení kteréhokoli úředníka), nelze si představit, že by výkon veřejné moci a dispozice s těmito prostředky spojená personálně v jedné a téže osobě na daném stupni organizace veřejné správy byla od sebe z hlediska odpovědnosti za výkon celé činnosti oddělitelná. Že by tedy za nezákonný postup v mezích výkonu vrchnostenské správy nesla taková osoba zvýšenou odpovědnost jako veřejný činitel, zatímco při nakládání s majetkovými hodnotami, jež jsou jí jako materiální základ pro výkon úřední působnosti svěřeny, by tuto zvýšenou odpovědnost nést neměla, ba dokonce ani nesměla. Ačkoli jistě definice, uvedená v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. není příliš šťastně formulována, není důvodu pro její extrémně restriktivní výklad, podle něhož pro jednu oblast své působnosti takový úředník postavení veřejného činitele má, a pro druhou oblast, s touto činností nedílně spjatou a dokonce její úspěšné vykonávání namnoze reálně umožňující, zabezpečující a podmiňující, jí mít nemůže. Navíc když jsou jim k tomu zákonem stanoveny povinnosti, odpovědnost i kontrolní mechanismy, jak obojí prosadit.¹⁹

¹⁹ Obecně jsou vázáni odpovědní pracovníci organizačních složek státu příslušnými ustanoveními zákona č. 219/2000 Sb., který kromě podmínek, za nichž lze s majetkem státu nakládat, jim přímo stanoví i obecné povinnosti. Je sice faktem, že tento zákon v ustanovení § 46 výslovně stanoví, že škoda vzniklá v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem podle tohoto zákona není škodou způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a že odpovědnost státu za tuto škodu se řídí zvláštními právními předpisy. Tím potvrzuje, že při nakládání s ním nejde o mocenské rozhodování vrchnostenské povahy. Na druhé straně však stanoví jasně povinnosti o odpovědnostě těm, kdož tak činí z titulu své funkce, a to v ustanovení § 47, podle něhož **fyzičké osoby, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách a v Pozemkovém fondu České republiky (odkaz na zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů) anebo z titulu pověření vykonávat jménem státu jeho práva akcionáře činí právní a jiné úkony týkající**

Tento výklad, který takové pojetí jako zásadně chybné odmítá, není vůbec v rozporu s uvedenou definicí veřejného činitele. V její prvé části, která je pro posouzení věci stěžejní, tento výklad definici zcela zjevně vyhovuje. Skutečně musí jít vždy o takovou osobu, která bude voleným funkcionářem nebo jiným odpovědným pracovníkem orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušníka ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a přitom **obecně**, tj. pro výkon určité své působnosti spojené s danou funkcí bez ohledu na konkrétní osobu, která ji vykonává, jsou nadáni pravomocí nebo používají pravomoci, která jim byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena.

Výklad ovšem vyhovuje i další nezbytné podmínce, uvedené v závěru definice: Aby mohlo jít o tuto zvýšenou trestní odpovědnost takové osoby, skutečně musí být daný trestný čin spáchán **v souvislosti** s její pravomocí a odpovědností. Jestliže **z titulu své funkce veřejného činitele** příslušný funkcionář, tedy proto, že právě on a někdy výlučně on v daném organismu veřejné správy je k tomu oprávněn, majetkoprávně nezákonným způsobem zaváže stát úkonem, který není sice možno označit za výkon vrchnostenské správy, ale vyplývá z jeho postavení, tedy z toho, že jen on (nebo právě on) je jinak k němu kompetentní, neboť s jeho funkcí jako veřejného činitele jsou daná oprávnění přímo a nedílně spojena, pak je takový úkon už z povahy věci učiněn v souvislosti s výkonem jeho pravomoci a v souvislosti s jeho odpovědností.

K tomu lze uvést ještě další dva argumenty:

- Legální definice v § 89 odst. 9 tr. zák. neuvádí, že by muselo jít o případ, při němž by posuzovaný trestný čin spáchal **výkonem své pravomoci**.

Pokud by legální definice skutečně takto zněla, jen obtížně by se pak dalo přes ni přenést a dovozovat, že pod ni může být zařazeno i takové jednání, které nebylo sice přímo výkonem takové pravomoci, ale nedílně s ním souviselo. Tak tomu však není.

- Hovoří-li tato definice v závěru o odpovědnosti, vůbec zde neuvádí, **k čemu se tato odpovědnost má vztahovat**.

Jak bylo již výše naznačeno, není zde výslovně řečeno, že by muselo opět jít výslovně jen o odpovědnost za výkon uvedené pravomoci, tedy v pojímaném smyslu o odpovědnost za výkon vrchnostenské správy. Nesporně je-li takové úřední osobě jako veřejnému činiteli svěřena kompetence, tedy působnost vykonávat činnost ve vymezené oblasti společenských vztahů, a jsou-li jí k tomu svěřeny příslušné právní prostředky, jež samozřejmě mohou být různého charakteru, od pravomoci rozhodovat o právech a právech chráněných zájmech a povinnostech vně stojících subjektů, přes oprávnění vydávat interní normy (i to lze ještě zařadit i pod pojem pravomoci) až po oprávnění řídit její chod prostřednictvím pokynů vydávaných podřízeným a činit za ni navenek dispozice soukromoprávní povahy, tak v celé této oblasti svěřené kompetence samozřejmě je jí uložena odpovědnost i za to, že tak bude činit, a že tak bude činit v souladu se zákonem, ostatními závaznými pravidly výkonu této působnosti upravující i ostatními principy, které lze z těchto pravidel odvodit.

Pro podporu tohoto výkladu lze podpůrně užít i historické srovnání. Trestní zákon před poslední novelou, která významně redukovala vymezení okruhu veřejných činitelů (č. 175/1990 Sb.), se lišil proti současné definici nikoli tak ani vymezením ostatních znaků, podle nichž měl být veřejný činitel identifikován, jako právě jen vymezením **podstatně širšího**

se majetku a plní další úkoly stanovené tímto zákonem, jsou povinny provádět tuto činnost s odbornou péčí a postupovat podle tohoto zákona, dalších právních předpisů a vnitřních předpisů, jimiž se hospodaření a nakládání s majetkem, popřípadě jeho správa řídí. Tyto osoby odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím státu vznikla, v rozsahu trestněprávních, pracovněprávních a občanskoprávních předpisů. Tím není dotčeno uplatňování odpovědnosti a sankcí vůči organizačním složkám podle zvláštních právních předpisů. Smluvním přenesením výkonu činností uvedených v § 47 odst. 1 na jinou osobu se odpovědnosti podle tohoto odstavce nelze zprostit. V následujících ustanoveních pak upravuje výkon kontroly jejich dodržování a s tím související otázky.

okruhu těchto subjektů.²⁰ Znamená to především, že i za této předchozí právní úpravy nezbytnou podmínkou pro to, aby jednání takové osoby bylo možno posoudit jako jednání veřejného činitele, byl vztah k výkonu pravomoci i vztah k odpovědnosti za plnění svěřených úkolů, **kteřý tehdy byl definován zcela shodně se současnou právní úpravou.** Na tom zmíněná novela redukuje jen okruh těchto subjektů (později zas rozšířený o vyjmenované strážce a soudního exekutora) nic nezměnila. Přitom nebylo pochyb o tom, a bylo běžnou praxí (což jistě samo o sobě ještě není dokladem její správnosti), že za veřejné činitele byli uznáváni odpovědní hospodářští pracovníci nakládající se svěřeným majetkem, a to jak státních, tak ale i nestátních subjektů. Ani u nich, a to ani v té době nepříznivé právnímu purismu, nebylo možno shledat při rozhodování o nakládání s ním prvek vrchnostenského rozhodování, prvek nadřazenosti v tom pojetí, které je nyní nesprávně vsunováno jako *conditio sine qua non* do definice pojmu „veřejný činitel“. Jehož naplnění je dnes – aniž se v tomto směru jakkoli právní úprava změnila – požadováno jako nezbytné pro to, aby osoba spadající jinak do okruhu veřejných činitelů mohla být za veřejného činitele uznána.

Při výkladu tohoto pojmu bylo tehdy poukazováno i na důvodovou zprávu k trestnímu zákonu č. 140/1961 Sb. a obecně přijímaný výklad vycházel z toho, že pojem pravomoci se nevyčerpává ryze jen postupy, v nichž dotyčná osoba má postavení vrchnostenské.²¹ Pro tento účel lze pominout samozřejmě dnes absolutně nepřijatelný názor, že by pravomoc mohla být založena jinak než zákonem (na jeho základě), neboť to, co je o samotném pojmu „veřejný činitel“ uvedeno, jinak plně vychází z téhož pojmosloví, které i dnes trestní zákon dále používá, a co – jak bylo uvedeno k názorům vyjádřených v několika citovaných rozhodnutích soudů z nedávné doby – se i nadále v soudní praxi bez pochybností respektuje.

Ostatně i prvorepubliková právní úprava (posléze označená za značně kasuistickou, zde však právě pro svůj obsah a rozmanitost upravovaných vztahů daleko lépe vyhovující než dnešní na pohled zdánlivě jednoduchá a jednotná definice) obsahující ustanovení o ochraně i o odpovědnosti úředních osob na podobných principech stála, byť okruh úředních osob byl vymezen podstatně širěji než je tomu v dnešním pojetí u veřejných činitelů.²² Podobným způsobem upravovala institut sice jinak nazvaný, ale obsahově téměř totožný. Nejbližším ustanovením dnešnímu ustanovení § 158 tr. zák. o trestném činu zneužívání

²⁰ Před touto novelizací zněla definice takto: „Veřejným činitelem je volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník národního výboru, soudu nebo jiného státního orgánu, státní hospodářské, družstevní nebo společenské organizace nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. K trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení tohoto zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností.“

²¹ Viz k tomu např. K. Matys a kol., Trestní zákon, Komentář, Orbis, Praha 1975, kde se uvádí na str. 376: „Důvodová zpráva uvádí jako příklad pravomoci oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech občanů a organizací a ukládat jim úkoly, přičemž upozorňuje, že pravomoc funkcionářů státních orgánů, družstevních a společenských organizací je zpravidla upravena právními předpisy, služebními předpisy, statuty, pracovními řády apod. I když pravomocí nelze tedy rozumět pouze oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech občanů a organizací (srov. slovo „...zejména...“ v důvodové zprávě), je v pojmu pravomoci vždy obsažen *prvek rozhodování a prvek moci* (srov. slova „...odpovědný pracovník, který používá pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění úkolů svěřena...“). Z toho plyne, že musí jít vždy o *plnění úkolů širšího společenského dosahu*.“

²² Okruh úředních osob v nejširším smyslu vymezovalo ustanovení § 68 odst. 2 tr. zák. č. 117/1852 ř. z. v souvislosti s trestným činem pozdvižení takto: „Při tom nečiní rozdílu, zdali násilí směřuje proti soudci, proti osobě vrchnostenské, proti úředníku, proti vyslanci, zřízenci nebo služebníku úřadu státního nebo obecního, proti strážci civilní, finanční nebo vojenské, nebo proti četníku, anebo proti úředníku lesnímu, k hlídání lesů ustanovenému, byť i byl ve službě soukromé, jen když jest příslušným úřadem zeměpanským do přísahy vzat, nebo proti osobám k lesům dohlížejícím, týmž způsobem do přísahy vzatým, nebo proti osobě k dohledu na státních nebo soukromých železnicích nebo k obstarávání jízdy na nich nebo k ochraně nebo k provozu státního telegrafu zřízené, pokud osoby ty vykonávají nějaký rozkaz vrchnostenský, anebo konají úřad svůj nebo svou službu.“ Ustanovení na ochranu i postih těchto úředních osob byla v trestním zákoně celá řada, odtud později označení zákona za kasuistický.

pravomoci veřejného činitele bylo tehdy ustanovení § 101 tr. zák. o zločinu zneužití moci úřední, jež bylo ještě doplněno zvláštním ustanovením § 102 tr. zák.²³ Nejde sice o shodu úplnou, ale v zásadě jde o obsahově totožné pojetí, kde místo pojmu „pravomoc“ se užívá pojem „moc svěřená“ (či „úřední moc“ jak byla označována v judikatuře), zatímco dnešní pojem „podílí se na plnění úkolů společnosti a státu“ lze víceméně ztotožnit s pojmem, definujícím úředníka jako toho, kdo „...povinen jest obstarávati práce vlády“.

Zabývala-li se tehdejší judikatura podrobněji otázkou výkonu veřejné moci, objevovalo se v takových rozhodnutích prakticky téměř vždy nikoli jen výslovně to, že jde o výkon vrchnostenské správy, ale úvaha, podle níž jde spíše o výkon **úřední působnosti**, čili kompetence, která ovšem **musí souviset s výkonem úřední moci, tedy moci veřejné**. Tato souvislost byla dokonce shledávána i v případě majetkových dispozic, resp. v případě podnikání státního subjektu v oblasti soukromoprávní, pokud se stát z důvodu veřejného zájmu rozhodl v této sféře podnikat, neboť tak získával (nebo v případě přisvojování si prostředků úředníky ke škodě státu ztrácel) prostředky pro svou veřejně prospěšnou činnost, což se dotýkalo přímo zájmů všech občanů státu.²⁴ Zde lze tedy nalézt základ pro

²³ Obě tato ustanovení zněla takto:

„§ 101
Zneužití moci úřední

Každý úředník státní nebo obecní, který v úřadě, jímž jest zavázán, zneužije moci sobě svěřené jakýmkoliv způsobem, aby někomu, buď si to stát, obec nebo jiná osoba, škodu způsobil, dopustí se takovým zneužitím zločinu, nechť se byl k tomu svěsti dal zjištěností, nebo jinak náruživostí nebo vedlejším obmyslem.

Za úředníka pokládá se má ten, kdo mocí příkazu veřejného, přímo nebo nepřímo daného, ať jest pod přísahou čili nic, povinen jest, obstarávati práce vlády.

§ 102
Zvláštní případy

Za takových okolností dopustí se zločinu toho zejména:

- a) soudce, státní zástupce, nebo jiný úředník vrchnostenský, jakož i každý jiný úředník povinností vázaný, který se od zákonného plnění povinnosti své úřední odvrátí dá;
- b) každý úředník, který ve věcech úředních, tudíž i notář, který při sdělování nebo vyhotovování nějaké listiny notářské osvědčí nepravdu;
- c) kdo tajemství úřední jemu svěřené způsobem nebezpečným vyjeví; kdo listinu jeho úřednímu dohledu svěřenou zmaří nebo jí někomu proti své povinnosti sdělí;
- d) advokát nebo jiný přísežný zástupce, který straně své na újmu při sdělování spisů právních nebo jinak radou a skutkem jest nápomocen odpůrci.“

²⁴ Výklad tohoto ustanovení obsahuje celá řada tehdejších judikátů. Např. č. **7328** uvádí: „Úředník, který spáše ve službě obecný trestný čin (krádež), nedopouští se tím ještě vždy zločinu podle § 101 tr. z., i když jedná k něčí škodě. Ke zmíněnému zločinu je třeba, aby škodné jednání mělo vztah k výkonu úřední moci vyvěrající z pachatelova úředního postavení, takže škodný následek nastává (je zamýšlen) protiprávním použitím úřední moci, po případě úmyslným opominutím konání úřadu.“ V odůvodnění se mj. uvádí: „pojem „moc“ je třeba pojímat jako veřejnou moc, kterou je úředník oprávněn a povinen vykonávat jako orgán státní v mezích svého úřadu, tj. v mezích okruhu působnosti, vymezeného mu právními předpisy, jsa touto mocí vybaven k účelu tvoření nebo uplatňování státní vůle. Obžalovaný nespáchal stíhané jednání, z něhož měla vzniknout škoda, se zneužitím nějakého oprávnění chápáno v uvedeném smyslu.“. Rozhodnutí č. **7243** již výslovně hovoří v souvislosti s úřední mocí o služební působnosti: „Ke skutkové podstatě zločinu podle § 101 tr. z. je třeba, aby bylo stíhané jednání vykonáno v okruhu pachatelovy úřední (služební) působnosti; není-li tomu tak, nutno je posuzovat podle jiných ustanovení trestního zákona. Železniční zaměstnanec, který na nástupišti přístupném i obecnstvu odcizí něco z poštovních zásilek, jež tam právě poštovní personál složil z vagónu na poštovní vozík, je vinen krádeží, nikoli zločinem podle § 101 tr. zák.“

Rozhodnutí č. **7224**, týkající se jednání úředníka Okresní nemocenské pojišťovny v N., který „jako úředník, který je mocí veřejného příkazu povinen obstarávati práce vlády, zneužil v úřadě, jímž byl zavázán, moci sobě svěřené tím, že padělal poukázky na nemocenské dávky, aby tak Okresní

nemocenské pojišťovně v N. způsobil škodu“, vysvětlovalo rozdíl mezi tímto zločinem a zločinem zpronevěry v úřadě podle § 181 tr. zák. tak, že „o zpronevěru v úřadě (§ 181 tr. zák.) jde jen tehdy, záleží-li pachatelova činnost v pouhém protiprávním přivlastnění svěřeného statku. Dosáhl-li však pachatel výplaty peněz, jež si pak přivlastnil, teprve nesprávným postupem v úřadě a lstí, jde o zločin podle § 101 tr. zák.“. V odůvodnění pak bylo uvedeno, že „zločin zpronevěry v úřadě podle § 181 tr. zák. je ovšem v poměru ke zločinu podle § 101 tr. zák. speciální. O prvou skutkovou podstatu, která arci znamená také zneužití úřadu, jde však jen tehdy, jestliže se jednání, kladené pachateli za vinu, vyčerpává jen v protiprávním přivlastnění si statku, který měl pachatel z důvodu svého úřadu v opatrování (jenž mu byl svěřen). O tento případ nejde. Stěžovatelova trestná činnost se totiž neobmezovala na přivlastnění si úředních peněz, nýbrž spočívala v tom, že vyhotovil na formulářích, které měl znehodnotit, falešné poukazy pro pojištěnce, chtěje je vybrat pro sebe, ač měl v přikázaném oboru působnosti povinnost spolupůsobit při jejich likvidaci ve prospěch pojištěnců a kontrolovat jejich správnost, tyto poukazy pak předkládal pokladně Okresní nemocenské pojišťovny v N. a tak za použití lsti dosáhl výplaty peněz, jež si pak ponechal.“

Rozhodnutí č. **6352** k výkladu ustanovení § 101 a § 102 tr. zák. uvádí: „Zločinu zneužití moci úřední se může úředník dopustit nejen jednáním spadajícím do úseku služby mu přikázané, nýbrž i jednáním, které je s to vykonati jen v důsledku svého úřadu. tomu je tak, měl-li pachatel zločinu podle § 102 písm. c) tr. zák. přístup ke spisům právě jen proto, že byl zaměstnán ve spisovně, v níž měl na starosti část spisů.“

Ačkoli výklad pojmu „moc“ byl zjevně širší, než je tomu dnes u pojmu „pravomoc“, dbaly soudy důsledně na souvislost trestného činu se zneužitím svěřené moci. Viz např. rozhodnutí č. **7352**: „Průvodčí vlaku, jenž si při kontrolní prohlídce vlaku přivlastní věc, kterou při tom našel, se nedopouští zločinu zneužití úřední moci podle § 101 tr. z., nýbrž krádeže, i když má, jako všichni železniční zaměstnanci, povinnost odevzdati a hlásiti nález“. V odůvodnění pak: „Zjištění nalézacího soudu neskýtají podklad pro závěr, že si obžalovaný přivlastnil předmět, o který jde, se zneužitím úřadu v naznačeném smyslu, nýbrž poukazují jen k úsudku, že využil příležitosti, již mu poskytl výkon jeho služby, umožnivší mu přístup do vlaku, ke spáchání trestné činnosti spočívající v přivlastnění si věci, na které přišel při kontrole vlaku konané za zmíněným již účelem. Pokud jde o povinnost obžalovaného odevzdat nalezenou věc orgánům dráhy, o níž se zmiňuje nalézací soud, jde jen o všeobecnou povinnost uloženou všem železničním zaměstnancům, a ne o zvláštní povinnost služby obžalovaného“.

Tehdejší úprava bez pochyb připouštěla postih pro zneužití moci úřední i v případě, kdy docházelo k poškozování státu při jeho hospodářské činnosti, jak o tom svědčí rozhodnutí č. **6269**, jež ve druhé části svého výroku konstatuje: „K pojmu „prací vlády“ a jejich obstarávání po rozumu § 101 odst. 2 tr. zák. patří i hospodářské podnikání státu, pokud je stát shledává nutným nebo aspoň prospěšným k plnění úkolů ve veřejném zájmu“. Jednalo se o postih přednosty odboru pro udržování dráhy, který si ponechával částky získané prodejem kolejnic. Odváděl z nich pouze částky stanovené jako pevné či minimální ceny (ty také vedl v evidenci) a co utřil od kupujících nad tuto cenu již neevidoval a přisvojoval si ke škodě Č.S.D. Nejvyšší soud v odůvodnění k tomu mj. uvedl: „rozsudkovými zjištěními je plně opodstatněn předpoklad, že se dostaly částky, o které jde, do skutečné moci obžalovaného jako protihodnoty za kolejnice, po případě za jiný materiál svěřený mu k prodeji, v důsledku jeho ustanovení přednostou odboru pro udržování dráhy, tedy mocí jeho veřejného úřadu....“ rozhodnutí dále podrobně rozebírá subjektivní i objektivní stránku jeho jednání, zejména z hlediska jeho vědomí o protiprávnosti celé činnosti a dovozuje s odkazem na příslušné povinnosti v rámci jeho funkce i výslovný příkaz, že pokud byly pro některé kupující dráhou stanoveny pevné ceny (z důvodů vzájemné výhodnosti) a u jiných jen ceny minimální, bylo nicméně jeho povinností dosahovat při prodeji cen maximálně výhodných pro dráhu a celou dosaženou cenu odvádět, aniž si mohl její část být i nad jinak jím předložené a dráhou posléze schválené konkrétní ceny minimální ponechat, když ve skutečnosti při koupi obdržel cenu vyšší než takto schválenou. K samotné podstatě problému pak uvádí: „S hlediska zmatku...namítá stěžovatel, že prodej pražců a kolejnic není prací vlády, takže při provádění tohoto úkolu a této činnosti nebyl obžalovaný ve výkonu veřejného úřadu a nelze tudíž spatřovati ve zjištěné jeho činnosti skutkovou podstatu úředního deliktu. Tento právní náhled opírá stěžovatel o tvrzení, že veřejnost není nucena kupovati železniční materiál, že se prodej jeho se řídí předpisy veřejnoprávními, nýbrž podle zásad soukromoprávních a soukromopodnikatelských, že činnost, o kterou jde, neobsahuje žádné prvky veřejnoprávní a dráha tu vystupuje svými orgány v oblasti čistě soukromoprávní. Tomuto náhledu nelze přisvědčiti.“

Pojem práce vlády ve smyslu § 101 odst. 2 tr. zák. nelze obmezovat, jak míní stížnost, jen na takové záležitosti, kde stát vystupuje jako nositel veřejné autority a vrchnostenské moci, nýbrž přisvědčiti dlužno názorům, zastávanému v rozsudku, že sem patří i hospodářské podnikání státu,

argumentaci o nedělitelnosti odpovědnosti za výkon svěřené působnosti tam, kde jde o činnost úřední vykonávanou jménem státu, z níž v části kompetencí je realizována pravomocí, v jiné části, podle povahy věci, jinými právními prostředky a nástroji. Je to tedy přesně totéž pojetí, jež je základem správného výkladu pojmu zneužití pravomoci veřejného činitele podle dnešní platné právní úpravy. I ta proto zcela bez jakýchkoli zásadních pochybností umožňuje postihovat celou šíři nezákonných jednání osob, těchto jinak nepochybně svým postavením veřejných činitelů, a to nejen v oblasti jimi vykonávané správy vrchnostenské, ale i správy věcí veřejných obecně, pokud souvisí s jejich postavením vrchnostenských osob a jsou činěna v oblastech, spadajících do jejich kompetence a jejich jednání naplňuje i další požadavky, uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák.

Ještě je třeba se zmínit o argumentu, poukazujícím na nepřípustnost takového zpřísněného postihování majetkových dispozic s majetkem státu (či územních samosprávných subjektů) pro údajný rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, neboť by to znamenalo porušení principu rovnosti ochrany vlastnického práva. Takové obecné a bližším rozбором podstaty problému nepodložené tvrzení je ovšem zavádějící. Jistě je nutno tuto jednu ze základních ústavních zásad důsledně uplatnit i v oblasti práva trestního. Také uplatněna v minulosti již byla.²⁵ Není ale správné hledat nerovnost v ochraně majetku v tom, když část osob, disponujících s určitým majetkem, jenž jim byl svěřen z titulu jejich funkce veřejných činitelů, nese zvýšenou - a to i popřípadě trestní - odpovědnost za nezákonné dispozice s ním. Porušením principu rovnosti ochrany tohoto majetku v oblasti trestního

pokud je stát shledává nutným nebo alespoň prospěšným k plnění úkolů ve veřejném zájmu. Provoz železniční dopravy na státních drahách, o němž sama stížnost připouští, že se dotýká zájmů veřejných, není myslitelný bez věcných potřeb, které si dráha opatřuje arci jako každý podnik právními jednáními pohybuje se v oblasti soukromoprávní, při nichž správa Č. S. D. a její orgány vystupují vůči druhé smluvní straně v právní roli rovnocenné a nikoli nadřazené. Prodej vyřazeného železničního materiálu je však stejně jako jeho nákup nezbytnou součástí podnikání a provozu státních drah a byl státní správou železniční také upraven podrobně úředními předpisy. Jím získává správa Č. S. D. prostředky k nákupu a obnově věcných potřeb nevyhnutelných při provozu samém a tím, k plnění svých veřejných úkolů. Výnos těchto prodejů je součástí výnosu podnikání Č. S. D., jehož přebytky plynou, jako dovedil rozsudek, do státní pokladny, nebo jehož schodek zatěžuje tuto pokladu a již tím se dotýká bezprostředně zájmu celku státních občanů. Vykonával tudíž obžalovaný veřejný úřad, i když prováděl jako přednosta odboru pro udržování dráhy prodej železničního materiálu spadajícího do působnosti odboru a přijímal z tohoto důvodu peníze, a byly proto peníze takto jím jako kupní ceny za železniční materiál přijaté statkem svěřeným mu z důvodu jeho veřejného úřadu. Agendu záležející v prodeji kolejnic prováděl obžalovaný mocí příkazu veřejného záležejícího v jeho jmenování přednostou odboru pro udržování dráhy. Nesejde zajisté na tom, že k provádění této činnosti byly povolány výnosem, kterého se stížnost dovolává, odbory a nikoli výslovně jejich přednostové. Už z důvodu svého úředního postavení jako přednosta odboru byl obžalovaný zmocněn a povolán k provádění této agendy a k jednání se zájemci o kolejnice, zejména nepověřil-li, jak k tomu byl oprávněn podle zjištění rozsudku, touto agendou některého jemu podřízeného úředníka. Jeho výslovnou povinností jako přednosta odboru pak bylo, jak zjišťuje rozsudek bez odporu zmateční stížnosti, zapisovati prodeje do knihy, podpisovati prodejní tiskopisy a zasílati je ředitelství státních drah ke schválení v těchto případech, kde to bylo předepsáno. Jako přednostovi úřadu náležel mu samozřejmě a nepochybně dohled nad činností svěřeného a podřízeného mu personálu, tudíž i nad prováděním prodejů, pokud byly při něm zúčastněny jiné osoby. Nelze proto důvodně tvrditi, že agenda železničního materiálu nebyla úřední činností obžalovaného jako přednosta odboru.“

²⁵ Proto např. autoři V. Pavlíček, J. Hřebejk, V. Knapp, J. Kostečka, Z. Sovák v publikaci Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, na str. 107 uvádějí: „Trestně právní ochrana vlastnického práva je provedena zejména v trestním zákoníku. Neodůvodněná nerovnost ochrany majetku byla zcela odstraněna až novelou trestního zákona provedenou s účinností od 1.7.1990 zákonem č. 175/1990 Sb.“ To však je nutno chápat tak, že nešlo o úpravu tehdejšího ustanovení § 89 odst. 8 (nyní odst. 9) o veřejném činiteli, které bylo současně rovněž novelizováno, ale o vypuštění všech ustanovení trestního zákona, která zvýšenou měrou proti majetku soukromému chránila tehdejší majetek v socialistickém vlastnictví.

práva by bylo navození stavu, kdy trestní zákon by znovu obecně, tzn. např. druhově²⁶ preferoval určitý majetek tím, že by kupř. zvýšeně trestal jednání, směřující proti takovému majetku. Porušením principu rovnosti, vyjádřeného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod není to, že individuálně určená osoba označená podle trestního zákona za veřejného činitele nese za jednání, které naplňuje znaky uvedené v definici pojmu „veřejný činitel“ zvýšenou odpovědnost, a to i pro případ, že se takto chová při správě majetku, jenž je jí svěřen. Stále je před zákonem obecně, druhově tento majetek chráněn stejným způsobem jako každé jiné právo vlastnické,²⁷ takže bude-li s ním nezákonně disponovat jiná osoba, nemající ze zákona postavení veřejného činitele, nemůže se její trestní postih lišit od nezákonné dispozice s jiným majetkem za stejných podmínek, stanovených trestněprávními normami. Zavádějící je proto tento výklad namítající údajnou nerovnost ochrany vlastnického práva, v tom, že směšuje skutečnou nerovnost trestněprávní ochrany vlastnického práva, s individuální trestní odpovědností, vyplývající z postavení pachatele trestného činu jako speciálního subjektu. Nerozlišuje tedy mezi tím, kdy by jeden druh majetku byl přísněji jako takový normami trestního práva chráněn proti jinému druhu majetku, jemuž by byla obecně pro ty samé případy stanovena ochrana „slabší“,²⁸ a mezi podmínkami pro vyvození individuální trestní odpovědnosti, vázané na jednání speciálního subjektu v daném právním (zde protiprávním) vztahu, zakládajícím vznik trestněprávní odpovědnosti.

Nerovnost ochrany vlastnictví by byla tvrzena opodstatněně, pokud by zpřísněná trestní represe byla odvozována od povahy majetku, tedy kdyby ti, kdo s majetkem státu či veřejnoprávních korporací územně-samosprávného charakteru nezákonně nakládali, byli právě proto přísněji trestáni. Tak tomu však není. Přísnější trestní represe dopadající na veřejného činitele není odvozována od povahy jím spravovaného majetku, ale zcela naopak, je odvozována od jeho postavení v systému státní správy a samosprávy a z povahy jím plněných obecně prospěšných úkolů. Samozřejmě nelze popřít, že nepřímou, ve svém důsledku, má (a měla by také mít) přísnější represe u těchto osob z pohledu generální prevence větší odstrašující dopad i na ostatní okruh těchto speciálních subjektů, tj. veřejných činitelů, aby se zdrželi nezákonné činnosti i ve sféře nakládání s jím svěřeným majetkem. To však nelze v žádném případě samo o sobě považovat za porušení principu rovnosti ochrany vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny.²⁹

²⁶ Má se zde na mysli nikoli skutečný **druh majetku**, ale v rozebíraném pojetí **druh subjektu** (stát, obec), jemuž přísluší právo (vlastnické a jiné) k daným majetkovým hodnotám (věcem, majetkovým právům či jiným majetkovým hodnotám, např. zaknihovaným cenným papírům). Pojem **druh majetku** nechtě je proto chápán jako zkratka pro vyjádření těchto vztahů, nikoli jako pokus o právní vymezení pojmu a obsahu vlastnictví, jež jsou definovány příslušnými zákonnými normami a právní teorií.

²⁷ Tedy právo jiného vlastníka či určitým způsobem omezeného okruhu vlastníků.

²⁸ Za trestné činy namířené proti němu by byly stanoveny obecně nižší sankce či zpřísněné podmínky pro možnost vyvození trestního postihu (nerovnost ve výši způsobené škody jako formálního znaku dané skutkové podstaty příslušného trestného činu apod.).

²⁹ K nerovnosti této ochrany kromě zmíněné minulé trestněprávní úpravy lze odkázat i na diferenciaci právních režimů dispozic s jednotlivými majetkovými formami před rokem 1989, kde zřetelně byl preferován nejen majetek v socialistickém vlastnictví před majetkem v tehdejší osobním vlastnictví ale ještě i majetek v tzv. osobním vlastnictví před majetkem ve vlastnictvím soukromém, ke kterému se tehdejší právní řád znal jen velmi nerad a jen když musel. Viz např. tehdejší ustanovení § 489 odst. 1 občanského zákona, podle něhož „občanskoprávní vztahy vznikají i z individuálního vlastnictví k věcem, jež nejsou předmětem osobního vlastnictví (soukromé vlastnictví); také toto vlastnictví je chráněno proti neoprávněným zásahům.“ Nebo dnes již těžko pochopitelné ustanovení § 490 odst. 1, které dovolovalo s majetkem v soukromém vlastnictví dokonce právně disponovat (!), když stanovilo, že „věci, které jsou v soukromém vlastnictví, lze smluvně převádět a dědit.“ Právní důsledky se projevovaly např. v oblasti dispozic s nemovitostmi, zvláště půdou (pozemky v tzv. osobním užívání občanů, pozemky v soukromém vlastnictví, právo užívání svědčící tehdejší socialistickým zemědělským organizacím, jež bylo silnější než právo vlastníků pozemků), či dispozic s bytovými stavbami (rozdíly v právním režimu tzv. rodinných domků a bytových domů v soukromém vlastnictví) atd. Tady jsou tedy evidentní příklady nerovnosti ochrany vlastnického práva, tentokrát v oblasti práva civilního.

b) Nakládání s finančními prostředky v oblasti fiskální správy v užším smyslu

Stát však nemusí provádět majetkoprávní dispozice pouze tímto jedním způsobem. Pak je ale třeba si položit otázku, zda takto vymezená zásada platí i pro další případy, v nichž na jedné straně při nakládání s majetkovými hodnotami vystupuje stát a na druhé straně jiný, zpravidla soukromoprávní subjekt. Jde přitom o fiskální správu v užším smyslu, tedy o vynakládání rozpočtových prostředků a právě zde se projeví pestrost vztahů vznikajících v procesu správy věcí veřejných, jak co do rozmanitosti jejich povahy, různorodosti prostředků, jimiž stát v této oblasti činnosti „organizuje“, tak i rozmanitosti subjektů, které stojí na obou stranách těchto vztahů.

aa) Vynakládání těchto prostředků státem (prostřednictvím státních orgánů).

V oblasti nakládání s finančními prostředky, v níž stát vystupuje jako fiskální správce v užším smyslu, tedy v níž jde o nakládání s rozpočtovými prostředky,³⁰ nejde o oblast soukromoprávních vztahů, byť ani v této oblasti nelze výskyt smíšených vztahů úplně vyloučit. Nemůže být nejmenších pochyb o tom, že zde stát vystupuje prostřednictvím svých orgánů jako veřejnoprávní instituce, a že rozdělování těchto prostředků se také děje podle norem veřejného práva.³¹

Z hlediska postavení těch, kteří o vynakládání takových prostředků rozhodují, bude na místě důvodně předpokládat, že půjde o veřejné činitele. Jde-li o stát a jeho orgány (orgány státní správy a státní orgány), pak stát zde zásadně vystupuje jako vrchnostenský

³⁰ Viz zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 493/2000 Sb.

³¹ Jen velmi stručně pro vymezení pojmů a základu problému je třeba uvést, že jde o jednu ze základních organizujících činností státu, která se odehrává prostřednictvím rozpočtové soustavy. Tu lze chápat jako

- a) soustavu peněžních fondů,
- b) soustavu rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy,
- c) soustavu orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů. a účelových fondů, zajišťují jejich plnění.

Soustavu peněžních fondů lze dělit na

- soustavu veřejných rozpočtů, již státní rozpočet na ústřední i nižší úrovni (např. okresního úřadu) a rozpočty územních samospráv,
- soustavu účelových fondů,
- rozpočty neziskových organizací (bývalé státní rozpočtové a příspěvkové organizace, dnes transformované do příslušných organizací či organizačních složek obcí ve smyslu § 54 a § 57 zák. č. 219/2000 Sb.). Řídí se principy nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

Soustavu veřejných rozpočtů tvoří:

- a) ústřední (státní) rozpočet,
- b) rozpočty územní samosprávy,
- c) rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru.

Mimorozpočtovými fondy jsou:

- státní účelové fondy,
- fondy zdravotního pojištění,
- fond sociálního zabezpečení,
- účelové fondy obcí či vyšších územně samosprávních celků,

kteří tvoří součást rozpočtové soustavy proto, že

- jsou zřizovány podle zákona o rozpočtových pravidlech,
- a hospodaří s veřejnými prostředky.

Zvláštními fondy, které se vytvořily v procesu transformace ekonomiky jsou privatizační fondy, sloužící k privatizaci státního majetku. Jsou jimi Fond národního majetku a Pozemkový fond České republiky. V této rozpočtové soustavě pak existuje rozmanitá a spleťtá vazba různých vztahů, jejichž cílem je zajištění uspokojování veřejných potřeb. Blíže viz k tomu např. publikaci: J. Peková, J. Pilný: „Veřejná správa a finance“, CODEX Bohemia, 1998, z níž je čerpáno i v této poznámce pod čarou.

správce, a proto budou mít jeho úředníci vykonávající vůli státu v těchto případech zásadně vždy postavení veřejného činitele, pokud budou vykonávat činnost spojenou s výkonem pravomoci či s ní alespoň související. Jinak tomu bude u nestátních subjektů pověřených mnohdy rozdělováním rozpočtových prostředků či zprostředkovávajících jejich rozdělování. U těchto subjektů bude základem posouzení, zda jejich odpovědní pracovníci či funkcionáři byli při této činnosti v postavení veřejného činitele, skutečnost, zda je jim svěřena i vrchnostenská správa v některé z oblastí působnosti, jíž jinak vykonávají, zda instituce sama je alespoň správním úřadem. Neбудe-li tomu tak, nemohou být tyto osoby veřejnými činiteli ani při jednání v těchto vztazích.

Rozhoduje-li např. o poskytnutí těchto finančních prostředků státní orgán (kupř. ministerstvo), výsledkem jehož postupu je rozhodnutí o poskytnutí, případně neposkytnutí příslušné dotace či subvence ze státního rozpočtu, pak jednání odpovědného pracovníka ministerstva, do jehož působnosti vydání takového rozhodnutí náleží, porušil-li by zákonem stanovený postup způsobem předpokládaným v ustanovení § 158 tr. zák., by nesporně bylo postižitelné jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. Navíc zpravidla bude takové rozhodování obsahovat prvky vrchnostenské správy.³²

Podstatná je ovšem skutečnost, že jde o činnost státu, která je realizována prostřednictvím rozhodování na úrovni některého se státních orgánů či správních úřadů, které jsou nadány pravomocí vykonávanou v příslušných oblastech jim vymezené působnosti. Tam, kde by šlo fakticky o rozdělování uvedených prostředků již zprostředkované prostřednictvím jiných subjektů, na které byly mezitím tyto prostředky státem převedeny, aniž by na rozhodování o nich posléze stát zásadním způsobem participoval (prostřednictvím představitele státního orgánu nebo orgánu veřejné správy), tam také zpravidla nepůjde ani o činnost povahy vrchnostenské, ani nebude takový subjekt nadán žádnou pravomocí v jiné související oblasti působnosti, a podle povahy instituce je nebude možno zahrnout pod pojmy uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. Proto se tam ani příslušné odpovědné osoby při rozdělování těchto prostředků nedopustí trestného činu v postavení veřejného činitele.

bb) Vynakládání rozpočtových prostředků státu prostřednictvím jiných subjektů.

I. Vynakládání finančních prostředků prostřednictvím státních fondů

Stát při vynakládání prostředků ze státního rozpočtu nemusí jednat přímo, prostřednictvím některého ze státních orgánů, ale (a to zřejmě převážně) tuto činnost zabezpečuje prostřednictvím k tomu zvlášť zřízených subjektů, státních fondů, zřizovaných zákonem (dnes podle § 28 rozpočtových pravidel). Jsou jimi:

- Státní fond rozvoje bydlení,³³

³² Např. podle § 1 odst. 2 písm. b) zák. č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), se poskytují dotace obcím na technické vybavení území, na němž má být umístěna výroba, jakož i převod pozemků ve vlastnictví České republiky podle zvláštních právních předpisů pro stavby, jichž se investiční pobídky týkají. Žádost o poskytnutí investiční pobídky předkládá obec ministerstvu na základě rozhodnutí o příslibu investiční pobídky zájemci. Ministerstvo prověří podklady předložené obcí spolu se žádostí o poskytnutí investiční pobídky podle § 1 odst. 2 písm. b) a vydá rozhodnutí, kterým buď žádost zamítne, nebo přizná dotaci obci na technické vybavení území, na němž má být umístěna výroba. V rozhodnutí uvede výši dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, podmíněnou spoluúčastí obce a účel, na který je dotace poskytnuta. Kopii rozhodnutí zašle ministerstvo příjemci, jemuž byly poskytnuty investiční pobídky, které budou realizovány na území obce (6 odst. 1 a 2 cit. zák.). Při rozhodování postupuje podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., pokud tento zákon nestanoví jinak. Proti rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky ani jejich soudní přezkum (§ 8 odst. 1 a 2 cit. zák.).

³³ Zřízený zák. č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- Státní fond dopravní infrastruktury,³⁴
- Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie,³⁵
- Státní fond kultury České republiky,³⁶
- Státní fond životního prostředí České republiky,³⁷
- Státní fond pro zúrodnění půdy.³⁸

Důvodem jejich existence je potřeba zajistit nakládání se zvláštními účelově určenými prostředky státního rozpočtu přesně stanoveným způsobem.³⁹ Fondy nejsou označeny jako správní úřady a nevykonávají státní správu ve vrchnostenském postavení, byť nesporně jejich činnost je činností, kterou lze označit za obstarávání věcí obecného (veřejného) zájmu. Legis latae⁴⁰ je třeba rozdělit uvedené státní fondy v důsledku jejich historicky vzniklých odlišností na tři skupiny:

1.1. Do první skupiny je třeba zahrnout Státní fond rozvoje bydlení a Státní fond dopravní infrastruktury které jsou státními fondy, zřízenými již současnými zákony, a které proto plně odpovídají hlediskům ustanovení § 28 rozpočtových pravidel. Jsou právními osobami, hospodaří s majetkem státu, rozhodují o něm svým vlastním kolektivním orgánem (Radou) a podrobnosti o způsobu rozdělování těchto prostředků upraví prováděcí vládní nařízení. Jde o zvláštní právní osoby, které jsou zřízeny sice zákonem a za účelem plnění veřejně prospěšných účelů, tedy v zájmu plnění úkolů společnosti a státu, avšak chybí jim základní atribut nutný pro to, aby jejich pracovníky bylo možno posuzovat při výkonu jejich působnosti jako veřejné činitele – atribut výkonu vrchnostenské správy. Ta na ně nebyla v žádné z oblastí činnosti státem přenesena.

1.2. Druhou skupinu tvoří Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie a Státní fond kultury České republiky. Od předchozích se liší tím, že jsou spravovány ministerstvem, v jejich čele stojí ministr, který odpovídá za jejich hospodaření, nicméně i zde o rozdělování prostředků Fondu rozhoduje Rada. Ani ta není ve svém rozhodování pro žádnou ze spravovaných oblastí nadána atributy vrchnostenské správy, takže ani jejich pracovníci nemohou být veřejnými činiteli.

³⁴ Zřízený zák. č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Zřízený zák. č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie.

³⁶ Zřízený zák. č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.

³⁷ Zřízený zák. č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

³⁸ Zřízený zák. č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy.

³⁹ Důvodová zpráva k tomuto ustanovení rozpočtových pravidel uvádí: „Státní fondy se zřizují zákonem jako právní osoby. Důvodem existence fondu je, aby určité druhy příjmů byly použitelné jen na určitý druh výdajů a nemohly být použity k jiným účelům. Pokud státní rozpočet hradí správní výdaje fondu, měly by být tyto výdaje na srovnatelné úrovni s výdaji státní správy.“

⁴⁰ Pokud jde o distribuci prostředků státního rozpočtu prostřednictvím těchto státních fondů, jejich vynakládání, uskutečňované případně v rozporu se zákonem ze strany odpovědných funkcionářů takového fondu, nebude v budoucnu v žádného z nich postižitelné jako trestný čin veřejného činitele. Jak totiž stanoví přechodné ustanovení v § 80 zák. č. 218/2000 Sb., odlišnosti mezi nimi musí být odstraněny ve lhůtě dvou let od nabytí jeho účinnosti, v níž musí být právní úprava sjednocena a odpovídat ustanovení § 28 rozpočtových pravidel již u všech existujících státních fondů.

1.3. Posledními, zcela specifickými - v duchu stávající úpravy - státními fondy jsou Státní fond životního prostředí České republiky a Státní fond pro zúrodnění půdy. Státní fond životního prostředí České republiky byl označen (ve smyslu tehdejší úpravy) za jinou státní organizaci, jeho rozsah činnosti stanoví statut. Správcem Fondu je ministerstvo životního prostředí, v jeho čele je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí, přičemž – a to je podstatný rozdíl proti předchozím - o poskytování prostředků z Fondu **rozhoduje přímo ministr**. Rada Fondu, kterou jmenuje ministr, je jen jeho **poradním orgánem**. Na podobných principech stojí i Státní fond pro zúrodnění půdy. Ten byl zřízen **při Ministerstvu zemědělství**, ve všech věcech jej spravuje a jeho jménem jedná Ministerstvo zemědělství, které je správcem Fondu, a které také kontroluje hospodaření s prostředky Fondu. Za jeho hospodaření odpovídá ministr zemědělství vládě a Parlamentu. O použití finančních prostředků Fondu **rozhoduje Ministerstvo zemědělství** jako správce Fondu. U těchto dvou posledních státních fondů je rozhodovací pravomoc k vynakládání jejich prostředků svěřena buď přímo ministrovi či alespoň ministerstvu. Ministr je nesporně veřejným činitelem a za veřejného činitele nutno označit i příslušného odpovědného pracovníka ministerstva, kterému je svěřena pravomoc rozhodnout o poskytnutí prostředků z Fondu. Při porušení zákonných pravidel o nakládání s prostředky Fondu způsobem předpokládaným v ustanovení § 158 tr. zák. by byli postižitelní pro tento trestný čin jako veřejní činitelé. Skutečnost, že zde rozdíl spočívá především v odlišnosti samotné osoby, která může rozhodnout a která je nadána pravomocí v oblasti výkonu správy věcí veřejných, není tomuto závěru na překážku. Naopak, právě z tohoto rozdílu nutno dovozovat, že v prvých případech se příslušní zástupci vyjmenovaných státních fondů nemohou při své činnosti dopustit trestného činu jako veřejní činitelé, zatímco v posledních dvou případech uvedení veřejní funkcionáři toto postavení mají. Jde tu o nutný důsledek platné právní úpravy.

II. Nakládání s majetkem jinými veřejnými korporacemi

1.1 Fondy

Patří sem zejména hospodaření ostatních fondů, nadací a jiných obecně prospěšných společností. Společné jim je to, že nevykonávají státní správu, nejsou orgány státní správy ani samosprávy územního typu, nejsou ani jinými státními orgány a proto jejich pracovníci nemohou mít při nakládání s prostředky fondů postavení veřejného činitele. Obvykle také nebudou nakládat ani s majetkem státu, byť z hlediska jeho užití i určení půjde o majetek veřejný.

Aniž by bylo nutno dál jejich činnost rozebírat, pro úplnost se uvádí, že sem lze zahrnout především oba dosud existující privatizační fondy, tj.:

- Fond národního majetku a
- Pozemkový fond České republiky.

Otázku postavení jejich pracovníků již vyřešilo výkladové stanovisko č. 14/2000 Sb. v. s. NSZ ve shodě s tím, co bylo uvedeno výše tak, že tito pracovníci veřejnými činiteli nejsou.⁴¹

Patří sem i další, dnes již zrušený privatizační fond, jímž byl Fond dětí a mládeže, dnes Fond dětí a mládeže „v likvidaci“.⁴² Fond byl právnickou osobou, zapisovanou do

⁴¹ Jeho právní věta zní. „Zaměstnanci územních pracovišť Pozemkového fondu ČR a zaměstnanci Fondu národního majetku České republiky nemají postavení veřejného činitele ve smyslu § 89 odst. 9 trestního zákona. Za splnění zákonných podmínek však bude přicházet v úvahu v konkrétních věcech jejich trestní postih pro trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 trestního zákona, popř. jiný trestný čin (např. trestné činy podle § 160 až § 162 trestního zákona).“

obchodního rejstříku. Jeho účelem bylo využívat (původně) majetku České republiky vymezeného zákonem k podpoře činností ve prospěch dětí a mládeže, vykonávaných Fondem nebo jinými fyzickými a právními osobami. Účelová určení byla demonstrativně vypočtena v § 2. Byl správcem majetku, ten bylo možno použít pouze k výše uvedeným účelům a na úhradu výdajů spojených s činnostmi Fondu. Jeho orgány byly předseda výboru, výbor, dozorčí rada a ředitel. Ten též vykonával práva vyplývající z majetkové účasti v obchodních společnostech. O poskytnutí prostředků rozhodoval dle statutu výbor Fondu na základě písemných žádostí. Na poskytnutí prostředků nebyl právní nárok. S účinností od 16.12.1997 bylo zrušeno ustanovení § 2 zákona, jednak stanovící výslovně to, že Fond hospodaří s majetkem České republiky a jednak vymezující účel hospodaření s majetkem a podávající výčet jeho účelových určení. Byť by bylo možno v období od 8. 4. 1993 do 15. 12. 1997 mít pochybnosti o povaze jím spravovaného majetku (zda skutečně šlo o majetek státu či majetek Fondu), v žádném případě nebyli jeho funkcionáři – podobně jako v případě obou předchozích výše jmenovaných privatizačních fondů – veřejnými činiteli při rozhodování o nakládání s majetkem Fondu a s jeho majetkovou účastí v obchodních společnostech. Jedinou pochybnost v tomto směru může vzbuzovat ustanovení § 6 odst. 4 zákona, podle kterého mohl Fond zrušit obchodní společnost nebo družstvo, v němž měla majetkovou účast nebo jiná majetková práva podle tohoto zákona Česká republika. Nejde tu ovšem o žádné nově stanovené oprávnění v podobě rozhodovat v oblasti veřejné správy a prostředky vrchnostenské správy o zrušení obchodních společností. Jde o ne zcela přesně formulovaný, „obyčejný“ odkaz na ustanovení obchodního zákoníku, umožňující zrušení obchodní společnosti standardními postupy podle obchodního zákoníku, z rozhodnutí orgánů (společníků) příslušné obchodní společnosti. Slova „může se souhlasem vlády“ neznamenaají, že by zákon č. 113/1993 Sb. zakotvil nový institut dávající Fondu postavení orgánu veřejné moci, jež by pak realizoval zrušením obchodní společnosti za součinnosti (rozuměj se souhlasem) vlády. Toto ustanovení neznamenaá nic jiného, než že Fond k tomu, aby v obchodních vztazích, jako jejich účastník v postavení jakéhokoliv jiného soukromoprávního účastníka, mohl uplatnit toto právo ryze soukromoprávní povahy, musel k tomu mít předchozí souhlas vlády, který zabezpečoval, že Fond bude postupovat při takovém rozhodování v souladu s veřejným zájmem, který v té době hájil a reprezentoval.

Pro ostatní fondy z hlediska ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. platí totéž a proto ani jimi se není nutno konkrétně dál zabývat. O některých subjektech působících v oblasti zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení bude pojednáno v další části, týkající se výkonu správní činnosti.

Jen pro úplnost a již ve zcela obecné rovině ještě k dvěma druhům subjektů, na jejichž založení či činnosti se může stát podílet, a které hospodaří s veřejným majetkem. Jsou jimi nadace a nadační fondy a obecně prospěšné společnosti.

1.2. Nadace

Zákonem č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech) bylo upraveno postavení, vznik a činnost nadací a nadačních fondů jako účelových sdružení majetku,⁴² zřízených a vzniklých pro dosahování obecně prospěšných cílů. Nadace nebo nadační fond se zřizuje písemnou smlouvou uzavřenou mezi zřizovateli nebo zakládací listinou, je-li zřizovatel jediný, anebo závětí. Postup pro jednání orgánů nadace nebo nadačního fondu, podmínky pro poskytování nadačních příspěvků, popřípadě okruh osob, kterým je lze poskytovat, způsob, jakým se nadační příspěvky poskytují, jakož i další otázky upravuje statut. Orgány nadace a nadačního fondu jsou:

⁴² Zřízený zákonem č. 113/1993 Sb., o Fondu dětí a mládeže a zrušený zákonem č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže a o změnách některých zákonů, podle něhož ke dni 1. prosince 2000 se Fond dětí a mládeže zrušuje, tímto dnem vstupuje do likvidace.

⁴³ Účelová sdružení majetku jsou právními osobami ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) občanského zákona.

- správní rada, která volí ze svého středu předsedu; ten svolává a řídí jednání správní rady.
- dozorčí rada resp. revizor, není-li zřízena dozorčí rada.

Správní rada spravuje majetek nadace nebo nadačního fondu, řídí činnost a rozhoduje o všech záležitostech nadace nebo nadačního fondu a je statutárním orgánem nadace nebo nadačního fondu. Dozorčí rada je kontrolním orgánem nadace nebo nadačního fondu. Majetek nadace nebo nadačního fondu smí být použit pouze v souladu s účelem a podmínkami stanovenými v nadační listině nebo ve statutu nadace nebo nadačního fondu jako nadační příspěvek a k úhradě nákladů souvisejících se správou nadace nebo nadačního fondu. Nadace nebo nadační fond nesmí až na stanovené výjimky vlastním jménem podnikat, jen omezeně se může podílet na podnikání jiných subjektů a dispozice s vlastním majetkem má zákonem účelově omezeny. Z právní úpravy vyplývá, že v žádném případě **nelze členy správní rady nadace či nadačního fondu považovat za veřejné činitele**, protože nejsou nadáni žádnou pravomocí, již by vykonávali jako orgány veřejné (vrchnostenské) správy v jakékoli oblasti působnosti.

1.3. Obecně prospěšné společnosti

Obecně prospěšné společnosti se zřizují na základě zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů.

Obecně prospěšná společnost je právnickou osobou, která:

- a) je založena podle zákona,
- b) poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek a
- c) její hospodářský výsledek (zisk) nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla obecně prospěšná společnost založena.

Zakladateli obecně prospěšné společnosti mohou být fyzické osoby, Česká republika nebo právnické osoby. Zakládá se zakládací smlouvou podepsanou všemi zakladateli. Statutárním orgánem je správní rada. Ředitel řídí činnost obecně prospěšné společnosti, pokud tato činnost není zákonem, zakládací listinou nebo statutem vyhrazena do působnosti správní rady, popřípadě i jiného orgánu obecně prospěšné společnosti. Dozorčí rada je jejím kontrolním orgánem. Kromě obecně prospěšných služeb, k jejichž poskytování byla založena, obecně prospěšná společnost může vykonávat i jiné činnosti (tzv. "doplňkovou činnost") za podmínky, že tím bude dosaženo účinnějšího využití majetku a zároveň tím nebude ohrožena kvalita, rozsah a dostupnost obecně prospěšných služeb. Nesmí se účastnit na podnikání jiných osob a mimo území České republiky nesmí zřizovat ani organizační složky. Vlastním zdrojem financování obecně prospěšné společnosti je její jmění, které tvoří hodnota vkladů zakladatelů, hodnota přijatých darů a dědictví, fondy obecně prospěšné společnosti a dotace ze státního rozpočtu, z rozpočtu obce, případně z rozpočtů jiných územních orgánů nebo ze státního fondu. Ani žádná z obecně prospěšných společností nemůže být státním orgánem (orgánem státní či veřejné správy).

Clenové orgánů obecně prospěšné společnosti nemohou být proto posuzováni při výkonu své činnosti jako veřejní činitelé.⁴⁴

⁴⁴ To platí i o jednání případných zástupců státu v orgánech podobných subjektů, pokud tam nevykonávají působnost orgánu státní správy, ale zastupují jen stát jako majetkového podílníka na výkonu společenských práv. To co bylo řečeno o nedělitelné odpovědnosti pracovníků a funkcionářů státních orgánů nelze až takto široce vykládat. V tomto případě je stát skutečně jen majetkovým podílníkem v postavení rovnoprávného subjektu, kde vystupuje v celém rozsahu činnosti, byť hájí veřejný zájem, výlučně prostředky práva soukromého, nikoli veřejného. Proto ti, kdo byli do těchto orgánů státem delegováni, nejsou a nemohou být ničím jiným než zástupci jednoho z majetkových podílníků, který zde má v plném smyslu slova soukromoprávní postavení a nemohou proto vykonávat tuto činnost na jiném základě než soukromoprávním a nemohou také nést zásadně jinou než případně disciplinární či civilněprávní odpovědnost. To samozřejmě nevylučuje případnou odpovědnost

III. Státní podniky

Posledním druhem subjektů, u nichž by mohly vzniknout pochybnosti, do jaké míry mohou být jejich zaměstnanci či orgány veřejnými činiteli a které nakládají s majetkem státu, a to přímo ze zákona, jsou státní podniky. I po nabytí účinnosti zákona č. 219/2000 Sb. stále existuje celá řada státních podniků. S touto skutečností sám zákon počítal. Řeší tuto situaci alespoň, pokud jde o obsah dřívějšího práva hospodaření s majetkem státu v přechodných ustanoveních tak, že dosavadní pohledávky a jiná majetková práva těchto státních podniků pro účely tohoto zákona prohlašuje za majetek ve smyslu jeho ustanovení § 8 a původní právo hospodaření nahrazuje odkazem na příslušnost k hospodaření s majetkem státu. Už z toho je zřejmé, že ani **vedoucí pracovníci státních podniků**, pokud dosud existují v této podobě **nemohou být veřejnými činiteli**.

c) Výkon správy věcí veřejných

aa) Výkon veřejné (státní) správy ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy a jejich organizačními složkami

Státními orgány jsou ze zákona:

- Parlament, jemuž jedinému náleží moc zákonodárná,
- orgány moci výkonné, mezi něž patří
- prezident republiky
- vláda jako vrcholný orgán výkonné moci,
- státní zastupitelství,
- orgány soudní moci. jimiž jsou
- Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti a
- soudy obecné povolání především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.
- Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý kontrolní orgán, vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu,
- Česká národní banka, která je ústřední bankou státu; jejím hlavním cílem je péče o stabilitu měny;

dále všechny ústřední orgány státní správy, vyjmenované v tzv. kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb. Jsou jimi:

- ministerstva,⁴⁵
- další ústřední orgány státní správy,⁴⁶

trestněprávní, ovšem podle obecných ustanovení (např. o trestných činech majetkové povahy), nemohou se však zodpovídat z této své činnosti jako veřejní činitelé.

⁴⁵ Tj. 1. Ministerstvo financí, 2. Ministerstvo zahraničních věcí, 3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 4. Ministerstvo kultury, 5. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 6. Ministerstvo zdravotnictví, 7. Ministerstvo spravedlnosti, 8. Ministerstvo vnitra, 9. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 10. Ministerstvo pro místní rozvoj, 11. Ministerstvo zemědělství, 12. Ministerstvo obrany, 13. Ministerstvo dopravy a spojů, 14. Ministerstvo životního prostředí.

⁴⁶ Jimi jsou 1. Český statistický úřad, 2. Český úřad zeměměřický a katastrální, 3. Český báňský úřad, 4. Úřad průmyslového vlastnictví, 5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 6. Úřad pro veřejné informační systémy, 7. Správa státních hmotných rezerv, 8. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 9. Komise pro cenné papíry, 10. Národní bezpečnostní úřad, 11. Energetický regulační úřad. Tyto orgány jakož i jejich složky (organizované např. na principu územním jako jsou územní pracoviště Ministerstva zemědělství, nebo věcném, oblastním, jako jsou např. obvodní báňské úřady)

- okresní úřady,⁴⁷
- územní vojenské správy jako vojenské správní úřady prvního stupně a velitelství územní obrany jako vojenské správní úřady druhého stupně,⁴⁸

a s nimi celá řada dalších správních úřadů, vykonávajících státní správu na různých úsecích, jako např. různé

- inspekce,⁴⁹
- inspektoráty,⁵⁰
- úřady,⁵¹
- ústavy,⁵²
- správy,⁵³
- okresní hygienici a krajsí hygienici,⁵⁴
- jiné, a to i „ad hoc“ zřizované orgány.⁵⁵

Vždy je nutno pro posouzení postavení toho, kdo v daném právním vztahu za ně vystupuje, zkoumat zejména zákonný podklad jejich vzniku a svěřené pravomoci i kompetence. Nicméně z těchto příkladů vyplývá, že v soustavě orgánů veřejné správy vykonávajících správu státu existuje téměř nepřeberné množství různých správních úřadů,

vykonávají státní správu a pokud jejich pracovníci rozhodují o právech, právem chráněných zájmech dalších osob ve vrchnostenském postavení, jsou tedy nadáni v rámci výkonu této činnosti pravomocí a vykonávají ji v mezích své kompetence, nesporně mají postavení veřejných činitelů.

⁴⁷ Viz zák. č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

⁴⁸ Viz zák. č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon).

⁴⁹ Česká inspekce životního prostředí, zřízená zák. č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa ve znění pozdějších předpisů, Česká obchodní inspekce, zák. č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci ve znění pozdějších předpisů, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, zák. č. 63/1986 Sb. o České zemědělské a potravinářské inspekci ve znění pozdějších předpisů, Státní energetická inspekce, zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), Česká plemenářská inspekce, zák. č. 154/2000 Sb. o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon).

⁵⁰ Inspektoráty bezpečnosti práce, zák. č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, Český inspektorát lázní a zřidel (viz § 72 zák. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu ve znění pozdějších předpisů).

⁵¹ Český úřad bezpečnosti práce, zák. č. 174/1968 Sb., Český telekomunikační úřad, zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, Úřad pro ochranu osobních údajů, zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů ve znění zák. č. 227/2000 Sb.

⁵² Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský § 3 zák. č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů ve znění pozdějších předpisů, Státní ústav pro kontrolu léčiv, zák. č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv; zák. č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵³ Česká správa sociálního zabezpečení, zák. č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění pozdějších předpisů, Státní rostlinolékařská správa, zák. č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči a změnách některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů, Státní veterinární správa České republiky, § 47 až § 49 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů (veterinární zákon).

⁵⁴ Působí v oblasti státní zdravotní správy jako orgány ochrany veřejného zdraví. Viz § 78 písm. b), c) zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵⁵ Jako např. jsou v oblasti státní veterinární správy zřizovány v případě potřeby přijetí opatření ke zdolání nálezů tzv. nálezové komise. Viz § 44 odst. 3 a § 49 odst. 2 zákona č. 166/1999 Sb.

kteře jsou povolány ke správě určité části veřejných věcí. Tyto subjekty stát vytvořil z titulu svého vrchnostenského postavení a z potřeby ve veřejném zájmu zajistit plnění určitých úkolů a vybavil je pro ten účel i nařizovací pravomocí v různých oblastech či pro ryze specifickou oblast činnosti, na různých místech, v různých vztazích atd. Je jen třeba jejich postavení v organismu státní správy správně posoudit. Nejprve nutno zjistit, zda šlo alespoň o **orgán státní správy**.⁵⁶ Při posuzování postavení pracovníků a představitelů těchto institucí bude nutno přihlížet nejen k zákonem stanovené působnosti a případně svěřené pravomoci, jež je základním předpokladem pro to, aby mohlo jít o orgán státní správy, ale i k organizačním normám, upravujícím způsob vzniku, postavení a činnost uvedených subjektů (statuty, organizační řády, směrnice atd.), zvláště jde-li o starší právní úpravu, která nemusí být z tohoto pohledu zcela jednoznačná, ač by být jistě měla.⁵⁷ Tyto vnitřní normy a akty, podle nichž jsou uvedené instituce zřizovány, sice nevypoví zpravidla o pravomocích ale vypoví o podstatě uvedeného subjektu z hlediska jeho možného zařazení do systému orgánů státní správy a hlavně pak o konkrétním postavení jednotlivých jeho pracovníků. Tyto orgány je třeba odlišovat důsledně od těch subjektů nemajících povahu orgánu státní správy, tedy od subjektů jiné povahy (podniků a zařízení), na něž byla pouze přenesena dílčí oblast výkonu státní správy. V tomto směru je legální definice, užitá ustanovením § 89 odst. 9 tr. zák. opravdu omezující a neumožňuje všechny ty, kdož jednají v právních vztazích i z pozice vrchnostenské, jsouce nadáni přeneseným dílem veřejné moci, postihnout (ale také současně i ochránit) jako veřejné činitele. Na druhé straně nelze zase zapomínat, že některé subjekty mohou mít založenu pravomoc k výkonu státní správy ve více oblastech, různými zákony.⁵⁸

bb) Některé další (zvláštní) orgány a instituce.

1.1. Veřejný ochránce práv

Instituce Veřejného ochránce práv byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv; je státním orgánem.⁵⁹ Zákon mu výslovně nesvěřuje nařizovací pravomoc uplatnitelnou v klasické podobě rozhodování o právech, právem chráněných zájmech dalších osob, či oprávnění nařizovací či sankční povahy. Má však významná kontrolní oprávnění, je „vrchním dohlížitelem“ pro celou oblast výkonu veřejné správy, byť s odůvodněnými výjimkami.⁶⁰ Jeho funkce je prohlášena za funkci veřejnou. Jeho postavení,

⁵⁶ Současná právní úprava zpravidla označuje takový subjekt jako „správní úřad“ či opisuje jeho postavení tím, že „vykonává státní správu v oblasti...“ a dodává příslušnou oblast – popis kompetence.

⁵⁷ Příkladem může být vládní nařízení č. 2/1953 Sb., kterým se zřizuje Ústřední správa vodního hospodářství, které v ustanovení § 5 odst. 1 stanovilo, že „Ústřední správa vodního hospodářství provádí své úkoly přímo nebo svými orgány, jimiž jsou:

- a) vodohospodářské rozvojové středisko,
- b) výzkumný ústav vodohospodářský,
- c) státní ústav pro projektování staveb vodního hospodářství - Hydroprojekt,
- d) hospodářsko-výrobní složky vodního hospodářství.“

Výzkumný ústav vodohospodářský však nebyl správním orgánem. Byl akciovou společností, jako takový byl zrušen a je od r. 1996 vymazán z obchodního rejstříku.

⁵⁸ Již zmíněný Státní ústav pro kontrolu léčiv je dále správním úřadem pro výkon státní správy např. v oblasti zdravotnických prostředků určených k použití při poskytování zdravotní péče – viz § 37 zák. č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵⁹ Podle § 1 odst. 1 zákona veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

⁶⁰ Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, Armádu České republiky,

široká kontrolní působnost, právo i povinnost zahájit šetření, povinnost součinnosti, uložená zákonem dotčeným úřadům, a povinnost meritorně rozhodovat o podaných podnětech, tj. pravomoc odložit podnět jako nedůvodný či podat návrh na odstranění zjištěných nedostatků,⁶¹ staví jeho oprávnění na roveň rozhodovací pravomoci jiných státních orgánů, na jejichž činnost dohlíží, byť jde o postavení *sui generis*. Ochránce není oprávněn zasahovat do vyřizování věci, jeho doporučující oprávnění jsou však pro příslušný úřad závazná, pokud je neprovede, má chránce právo domáhat se jejich splnění u nadřízeného orgánu či zjištěné skutečnosti zveřejnit a pokud ani tato cesta není úspěšná, má právo se v těchto záležitostech obrátit až na Poslaneckou sněmovnu. Proto je mu třeba přiznat postavení veřejného činitele jak co do odpovědnosti, tak samozřejmě i co do ochrany.⁶²

1.2. Česká národní banka

Zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, byla zřízena Česká národní banka jako právní nástupce bývalé Státní banky československé. Poslední novela zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, provedená zák. č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, zasáhla i do definice postavení ČNB. Dříve byla o postavení ČNB vedena polemika z toho hlediska, zda je či není státním orgánem.⁶³ Pochybnosti vyvolávala předchozí úprava, která na jedné straně banku vyčleňovala z orgánů státní správy a státních orgánů a na druhé straně ji výslovně označovala pro určitý úsek činnosti za správní úřad (srov. § 1 citovaného

Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Nevztahuje se na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na vyšetřovatele Policie České republiky, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů.

⁶¹ Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě: a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti, c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Dál může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

⁶² Důvodová zpráva k zákonu na několika místech tato specifika i význam funkce Ochránce zdůrazňuje. Kupř. k § 1 uvádí: „Je si však třeba uvědomit, že vlastní a prapůvodní účel instituce spočíval v dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky či později (zvláště v anglo-americké oblasti) v ochraně před "špatnou správou" (která je opakem "dobré správy"), před byrokratickými, necitlivými či "nespravedlivými" postupy úředníků a veřejné správy vůbec. Přehlíživé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce atp. můžeme uvést jako postupy, jež většinou nelze subsumovat pod porušení základních lidských práv a svobod, někdy jsou dokonce právně v pořádku. A takovým věcem by se Ochránce měl především věnovat“. K § 3: „Stanoví se inkompatibilita obvyklá u význačných veřejných činitelů.“ K § 7: „V odstavci 1 se upravuje trestní imunita Ochránce. Tento institut, prakticky bezvýjimečně aplikovaný v jiných státech, které mají ombudsmana, má svůj nezastupitelný význam pro efektivní výkon funkce. Je si třeba uvědomit, že Ochránce je v jistém smyslu prodlouženou rukou Parlamentu (moci zákonodárné). Jeho postavení se tak blíží spíše poslaneckému statusu než např. postavení člena vlády.“ K § 8: „Ochránce nemá postavení "běžného úředníka", ale vysoce postaveného státního funkcionáře s autoritou i odpovědností (i odbornou erudicí), který musí být v souladu se svým postavením také odpovídajícím způsobem finančně ohodnocen, jak je tomu u ombudsmanů jinde ve světě.“

⁶³ Šlo o diskuse ohledně existence či neexistence povinnosti součinnosti s orgány činnými v trestním řízení a oznamovací povinnosti ČNB ve smyslu § 8 odst. 1 tr. ř. V tom směru viz např. Fenyk J., Ondruš R.: „ČNB jako státní orgán a její postavení v trestním řízení“, [Správní právo 2/1997, ASPI], nebo : Ondruš R.: „Ještě jedno pozastavení nad postavením ČNB jako státního orgánu“, [Správní právo 1/1998, ASPI] či z druhé strany pohledu P. Kandráč, J. Barák: Česká národní banka jako ústřední banka České republiky a její postavení v trestním řízení, Správní právo č. 5/1997, str. 305 a násl. Srov. rovněž výkladové stanovisko č. 7/1999 Sb. v. s. NSZ.

zákona, ve znění před zmíněnou novelou). Šlo zejména o výklad termínu „...*působí jako správní úřad v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními zákony.*“ Názor autorů z řad státních zástupců vykládal tento pojem tak, že působí-li ČNB **jako správní úřad** v oblastech vymezené kompetence, kde realizuje svá mocenská oprávnění, je jistě v této oblasti státním orgánem. Názor autorů z řad pracovníků ČNB oponoval tomuto výkladu a dovozoval, že toto označení ještě neznamená, že by banka musela být státním orgánem, pokud jen působí **jako** správní úřad a není tak výslovně označena, přičemž základní smysl a účel její existence je zcela odlišný od působnosti státního orgánu, naopak zde musí být maximálně nezávislá a majetkově se chová jako samostatný subjekt v postavení podnikatele.

Diskuse, které byly vedeny, je obtížné rozřešit jednoznačným stanoviskem, protože obojí výklad by mohl přicházet v úvahu jako možný. Nicméně za rozhodující je třeba považovat, že ČNB již tehdy byla správním úřadem, byť samozřejmě (a dnes tomu není jinak) jen v určité oblasti kompetencí, kde jí byly svěřeny pravomoc a působnost **jako správnímu úřadu, tedy kompetence a pravomoci, které obdobně náleží „normálním“ správním úřadům.** Není spor o tom, že stát realizuje svou organizační činnost různými metodami, formami a prostřednictvím různých subjektů, namnoze nemajících povahu ani státních orgánů ani správních úřadů, na něž však z rozličných důvodů přenesl část své nařizovací pravomoci. Zde mělo užití spojení „jako správní úřad“ vyjádřit ne to, že ČNB je v těchto oblastech své působnosti jen zvláštním subjektem, na který byla státem přenesena část jeho moci, ale že v těchto oblastech tímto správním úřadem skutečně je, nejen že jako „jakoby správní úřad“ zde působí. Její postavení ale neumožňovalo (a zejména ani neodůvodňovalo) ji výslovně zařadit do systému státních orgánů (správních úřadů, což platí i dnes), protože nebyla konstituována primárně jako správní úřad, ale jako centrální banka státu, již jsou svěřeny z toho důvodu jiné kompetence a specifické právní prostředky k jejich naplňování. Správním úřadem je jen ve vymezených, dílčích oblastech. Nicméně je takto výslovně za správní úřad označena a proto vykonává-li tuto působnost, nelze uzavřít daný problém jinak než tím, že ti, kdož takto vystupují, jsou i veřejnými činiteli.

Stávající úprava, provedená citovanou poslední novelou, která přinesla zásah i do § 1 zákona o postavení banky, se v původní vládní verzi tohoto ustanovení vůbec týkat neměla. Ke změně došlo až v procesu schvalování návrhu novely v Parlamentu. Podle nyní platné úpravy je ČNB dál zvláštní právnickou osobu, prohlášenou výslovně za veřejnoprávní subjekt, jemuž jsou ve vymezených oblastech svěřeny kompetence správního úřadu, hospodařící s majetkem státu. Při tomto vymezení se zákonodárce opět vyhnul přímému označení ČNB za státní orgán či za správní úřad a hovoří o ČNB jako o ústřední bance státu a zachovává její specifické postavení, byť její vazba na stát je těsnější než v minulosti (třeba právě pokud jde o spravovaný majetek, schvalování provozní rozpočtu Parlamentem, kontrolní působnost NKÚ atd.). Říká, že jsou svěřeny kompetence správního úřadu.

Jaká je tedy povaha ČNB? Hlavním cílem ČNB je zabezpečovat cenovou stabilitu. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství.⁶⁴ Její činnost je velmi různorodá:

- vykonává pravomoc v devizovém hospodářství, je devizovým orgánem podle zák. č. 219/1995 Sb., devizový zákon a vykonává jeho působnost,
- vykonává dohled, který je upraven v § 44 a násl. citovaného zákona,
- je výhradním emisním místem, výlučně je jí svěřena emise bankovek a mincí,

⁶⁴ K jeho zajištění: a) určuje měnovou politiku, b) vydává bankovky a mince, c) řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, pečuje o jejich plynulost a hospodárnost a podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních systémů a na jejich rozvoji, d) vykonává bankovní dohled nad činností bank, poboček zahraničních bank a konsolidačních celků, jejichž součástí je banka se sídlem v České republice, a pečuje o bezpečné fungování a účelný rozvoj bankovního systému v České republice, e) provádí další činnosti podle tohoto zákona a podle zvláštních právních předpisů. Při plnění svých úkolů spolupracuje s ústředními bankami jiných zemí, orgány dohledu nad bankami a finančními trhy jiných zemí a s mezinárodními finančními organizacemi a mezinárodními organizacemi zabývajícími se dohledem nad bankami a finančními trhy.

- přísluší jí měnová regulace,
- provádí obchody s bankami,
- obchoduje s Českou republikou,
- může k usměrnění peněžního trhu kupovat a prodávat cenné papíry,
- vydávat krátkodobé cenné papíry se splatností do šesti měsíců a obchodovat s nimi,
- provádí registraci zastoupení zahraničních bank a finančních institucí vykonávajících bankovní činnost,
- sjednává v rámci své působnosti podle tohoto zákona platební a jiné dohody se zahraničními bankami a mezinárodními finančními institucemi,
- je oprávněna provádět investiční a obchodní činnost v rozsahu nezbytném pro zajištění jejich činností.

Jsou-li jí svěřeny rozhodovací pravomoci a kompetence jako správnímu úřadu, děje se tak právě proto, aby mohla úspěšně plnit cíle jako centrální banka státu, zákonem o České národní bance jí uložené a zabezpečovat efektivní výkon těch činností, které podle zákona má provádět. V tomto smyslu se postavení jejích odpovědných pracovníků nemůže nijak lišit od postavení ostatních veřejných činitelů, k němuž bylo v předchozích částech textu dovozeno, že plní-li svoji úřední působnost v oblastech, v nichž sice nepoužívají pravomoci v duchu oprávnění vrchnostenské správy, pak je-li tato ostatní úřední působnost s jinou jejich kompetencí, v níž nadání pravomocí jsou, neoddělitelně spjata, musí mít i zde postavení veřejného činitele. Proto i mimo oblast přímého výkonu vrchnostenské správy, v níž sice nerozhodují jako pracovníci správního úřadu ale vykonávají jinou činnost, zákonem České národní bance svěřenou, samozřejmě jde-li o podíl na plnění úkolů společnosti nebo státu a dosahuje-li význam těchto úkolů významu správy veřejných záležitostí, musí být i takové jednání posouzeno jako jednání veřejného činitele.

I tam, kde ČNB vystupuje v majetkoprávních vztazích, platí totéž. Je tomu tak z těchto důvodů: Předchozí právní úprava ještě výslovně uváděla, že při nakládání s vlastním majetkem má banka postavení podnikatele. Současná právní úprava žádné takové ustanovení neobsahuje. Naopak, z obsahu celého zákona lze dovodit, že novela zdůrazňuje právě veřejnoprávní charakter jak postavení České národní banky, tak i jí vykonávané činnosti.⁶⁵ Podle dnešní úpravy hospodaří s majetkem, který jí byl svěřen státem a má-li vykonávat investiční a obchodní činnost, je oprávněna ji provádět v rozsahu nezbytném pro zajištění jejích činností, tedy pro zabezpečování svých veřejnoprávních, byť v hlavní oblasti své působnosti specificky vymezených (ne vždy vrchnostenských) činností. Majetek, jímž disponuje, tedy není majetkem soukromoprávního subjektu, ale majetkem veřejnoprávní instituce, jíž byl státem svěřen pro zabezpečování záležitostí veřejného zájmu a nakládat s ním smí (v mezích stanovených zákonem) zásadně jen pro tento účel. Nikoli jako kterýkoli volně podnikající soukromoprávní subjekt, který podniká svým jménem na vlastní odpovědnost a na vlastní riziko. Důsledky takových dispozic nenese soukromoprávní

⁶⁵ Zejména to lze shledat v tom, že:

- především je ústřední bankou,
- je právní osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu,
- v rozsahu stanoveném zákonem jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu, takže v těchto oblastech je správním úřadem, její odpovědní pracovníci v nich mají bez pochyb vrchnostenské postavení a používají pravomoc,
- jejím hlavním cílem je zabezpečovat cenovou stabilitu a pokud se to nevyklučuje, podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu, a k zabezpečování tohoto veřejného zájmu jsou jí svěřeny příslušné nástroje,
- její obchodování s dalšími subjekty (dalšími bankami, státem, při obchodování s cennými papíry, při jejich emisi) je zákonem přímo upraveno,
- má zákonem výslovně svěřené právo podávat vládě podněty k návrhu právních úprav ve vymezených oblastech,
- je jí svěřena podzákonná normotvorba, aby mohla plnit svěřené úkoly,
- její nezávislost na ostatních orgánech správy státu není odůvodněna její soukromoprávní povahou, ale naopak, potřebou prosazovat důležitý veřejný zájem bez ohledu na zájmy, reprezentované ostatními orgány státu a samospráv.

subjekt, ale veřejnoprávní instituce a jejím prostřednictvím pak dopadají i na ostatní nejširší veřejnost. Takže se i zde uplatní to, že nakládal-li by z titulu svěřené funkce, tedy svěřené kompetence a stanovené odpovědnosti, pracovník České národní banky, který je jinak ve svém postavení z titulu své funkce též úředníkem nadaným pravomocí, a má proto z tohoto hlediska postavení veřejného činitele, nezákonně být s vlastním (resp. státem svěřeným) majetkem České národní banky, bylo by nutno jeho jednání posuzovat jako jednání veřejného činitele. Opět ani zde nelze oddělit od sebe u jednoho a téhož úředníka-veřejného činitele výkon pravomoci od výkonu jiné úřední působnosti, která neznámá výkon vrchnostenské správy, ale je s ním neoddělitelně spjata danou funkcí, v dané osobě, společnou kompetencí a jedinou odpovědností za výkon všech těchto kompetencí v různých oblastech. Jde tu vlastně o jistou vzájemnou podmíněnost obou druhů činností, protože v jediné funkci, nadané pravomocí se zpravidla kumuluje i výkon jiné důležité úřední působnosti, která – být neměla povahu vrchnostenské správy, je v dané konkrétní instituci s takovou funkcí nedělitelně spojena. Je znakem funkce vedoucího pracovníka příslušného orgánu, že mu přísluší rozhodovat v zásadních otázkách jako vrchnostenský správce a že mu současně přísluší rozhodovat v zásadních otázkách dispozice s majetkem dané instituce. Proto obojí nelze od sebe v zásadě oddělovat a z důvodů uvedených již na jiném místě toto pojetí vyhovuje i stávající legální definici, uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. Ze stejných důvodů by takové postavení uvedený pracovník měl i za předchozí právní úpravy před poslední novelou zákona o ČNB.

1.3. Rada České republiky pro rozhlasová a televizní vysílání

Byla zřízena zákonem č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání ve znění pozdějších předpisů (tehdy jako federální orgán, odtud dosud v zákoně již překonané pojmy). Jejím úkolem je dohlížet na dodržování právních předpisů upravujících rozhlasové a televizní vysílání, dbát na rozvoj plurality vysílání a nezávislost jeho provozování. Rada vykonává ve stanoveném rozsahu státní správu v oblasti vysílání.⁶⁶ Rada je orgánem, vykonávajícím státní správu,⁶⁷ rozhoduje kolektivně a její členové mají v této oblasti výkonu působnosti při používání zákonem svěřené pravomoci postavení veřejných činitelů.

⁶⁶ Do působnosti Rady náleží zejména

- podílet se svými stanovisky a návrhy na vytváření zásad státní politiky České republiky ve vztahu k vysílání a stanovit koncepci jeho rozvoje,
- vyjadřovat se k udělování a odnímání licencí, které je v působnosti Federální rady,
- udělovat a odnímat licence k vysílání, pokud jde o subjekty působící jen na území České republiky nebo pokud jejich činnost podstatně nepřekračuje území České republiky,
- stanovit lhůty k nápravě a ukládat pokuty držitelům licencí, které udělila, provozovatelům, kteří získali oprávnění k vysílání zákonem České národní rady, nebo subjektům vysílajícím bez licence, k jejichž udělení je příslušná,
- zaujímat stanoviska k návrhům a plnění mezinárodních smluv, které souvisejí s vysíláním,
- vést evidenci licencí, které udělila, a jejich změn,
- vést evidenci provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání s registrací.

Rada volí z řad svých členů předsedu Rady na funkční období tří let. Předseda řídí činnost Rady a jedná jejím jménem. Rada přijímá rozhodnutí nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů. Činnost Rady zajišťuje Úřad Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Úřad je orgánem Rady, jeho činnost je hrazena z rozpočtu Rady a má povahu jiného správního úřadu. Rada může pověřit Úřad výkonem činností podle tohoto zákona s výjimkou rozhodovací činnosti podle § 2 odst. 1. Podrobnosti o organizaci činnosti Rady a Úřadu, jakož i výši odměny členů Rady upravuje statut Rady, Statut Rady schvaluje na návrh Rady Česká národní rada. Úkoly, které plní Rada jsou uvedeny v zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Má své zakotvení v kompetenčním zákoně v ustanovení § 8, byť jen odkazem v poznámce pod čarou 1a).

1.4 Rada České televize

Orgánem podobného názvu (nikoli však typu) je Rada České televize, zřízená zákonem č. 483/1991 Sb., o České televizi ve znění pozdějších předpisů. Rada České televize je orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize.⁶⁸

Je orgánem kolektivním (má 15 členů), členy Rady volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Rada je ze své činnosti odpovědna Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna může Radu odvolat, neplní-li Rada opakovaně své povinnosti stanovené tímto zákonem, nebo pokud Poslanecká sněmovna dvakrát po sobě neschválí Výroční zprávu o činnosti České televize nebo Výroční zprávu o hospodaření České televize. Rada přijímá rozhodnutí nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů, s výjimkou rozhodnutí o jmenování a odvolání generálního ředitele České televize, k němuž je zapotřebí alespoň 10 hlasů členů Rady. Jednání Rady je veřejné. Veřejnost může být na základě usnesení Rady z celého jednání nebo z jeho části vyloučena, jsou-li projednávány skutečnosti chráněné podle zvláštních právních předpisů. Rada ani její členové nesmějí přímo zasahovat do tvorby a vysílání televizních pořadů. Poradním orgánem Rady ve věcech kontroly hospodaření České televize je Dozorčí komise. Jejím úkolem je sledovat, zda jsou účelně a hospodárně využívány finanční prostředky a majetek České televize. Dozorčí komise je povinna upozorňovat Radu na zjištěné nedostatky a předkládat jí návrhy na jejich odstranění. Na rozdíl od Rady České republiky pro rozhlasová a televizní vysílání jí není výslovně svěřen výkon státní správy a nemá také výslovnou oporu v kompetenčním zákoně. Je charakterizována jako kontrolní orgán a kromě jiné působnosti, kterou lze nazvat spíše podílem na hospodářském řízení České televize (na zřizování studií atd.) je jejím oprávněním jmenovat a odvolávat generálního ředitele, jenž je statutárním orgánem ČT.

Byť členové Rady jsou voleni Parlamentem, jím odvolatelní a jemu odpovědní, nemají postavení veřejného činitele. Rada není státním orgánem. Je sice zákonem zřízena a jménem státu vykonává určitou kontrolní působnost, nemá však výslovně svěřeny rozhodovací pravomoci, v nichž by bylo možno spatřovat prvky vrchnostenské správy. „Pravomoc“ jmenovat a odvolávat generálního ředitele ČT nelze považovat za postačující proto, aby bylo možno na členy Rady poohlížet jako na veřejné činitele.

1.4. Všeobecná zdravotní pojišťovna a další resortní pojišťovny:

Pochybnost, do jaké míry mají postavení veřejného činitele vznikla v praxi i ohledně postavení ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny a resortních (zaměstnaneckých) zdravotních pojišťoven.⁶⁹

⁶⁸ Do působnosti Rady náleží: a) jmenovat a odvolávat generálního ředitele a na jeho návrh ředitele televizních studií České televize, b) schvalovat rozpočet a závěrečný účet České televize a kontrolovat plnění rozpočtu České televize, c) schvalovat na návrh generálního ředitele Statut České televize, d) předkládat Poslanecké sněmovně ke schválení Kodex České televize, který stanoví zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, e) schvalovat návrhy generálního ředitele na zřizování nebo zrušení televizních studií a návrhy podle § 9 odst. 7 zákona, f) rozhodovat o stížnostech týkajících se generálního ředitele, g) dohlížet na plnění úkolů veřejné služby v oblasti televizního vysílání a na naplňování zásad vyplývajících z Kodexu České televize a za tím účelem vydávat stanoviska a doporučení týkající se programové nabídky, h) schvalovat dlouhodobé plány programového, technického a ekonomického rozvoje, i) zřizovat dozorčí komisi a stanovit výši odměn členů dozorčí komise, j) určovat mzdu generálního ředitele. Rada ani její členové nesmějí přímo zasahovat do tvorby a vysílání televizních pořadů.

⁶⁹ KSZ v Brně vzneslo ve věci sp. zn. 2 ZKv 110/96 dotaz, zda lze považovat ředitele zdravotní pojišťovny za veřejného činitele v souvislosti s rozhodováním o použití finančních prostředků pojišťovny a ručení majetkem zdravotní pojišťovny právníckým osobám při poskytnutí úvěrů. Uvedlo případ obv. MUDr. J.K., který se měl dopustit tr. činu zpronevěry podle § 248 odst. 1, 4 tr. zák. ve spolupachatelství podle § 9 odst. 2 tr. zák. tím, že společně s obv. Ing. M.F. uzavřeli smlouvu o budoucí kupní smlouvě ze dne 20.3.1993 a kupní smlouvu, na níž měl být dodatečně doplněn datum 30.11.1993, podle níž měla být dodána zařízení Angiostar a Magnetická rezonance celkem za 150.620.815,- Kč a na zálohovaných platbách bylo převedeno Zaměstnaneckou zdravotní pojišťovnou ATLAS Zlín na účet s.r.o. MEDIS celkem 104.710.000,-, přičemž bylo dodáno jen zařízení, z nichž

Činnost zdravotních pojišťoven je upravena především zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů,⁷⁰ činnost Všeobecné zdravotní pojišťovny pak zák. č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a činnost ostatních zdravotních pojišťoven zákonem č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách ve znění pozdějších předpisů.⁷¹

1.4.1. Všeobecná zdravotní pojišťovna

Všeobecná zdravotní pojišťovna:

však bylo dodáno pouze zařízení Angiostar za 71.231.566,450 Kč. Nevrácením poskytnutých záloh měly být zpronevěřeny finanční prostředky Hutnické zaměstnanecké pojišťovny Ostrava-Vítkovice. MUDr. J.K. bylo dále sděleno obvinění pro tr. čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, 2 písm. b) tr. zák. překvalifikovaný posléze na tr. čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) odst. 2 písm. c) tr. zák. proto, že

- na základě dohody o poskytnutí finanční zálohy poskytl s.r. o. Zlín-Sat příspěvek na rekonstrukci lázeňského zařízení a nákup zdravotnické techniky v částce 300.000m,- Kč,
- umožnil vyplacení částky 15.000,- Kč MUDr. P.J. jako příspěvek na studijní pobyt v USA,
- uzavřel s Komerční bankou a.s. smlouvu o termínovaném obchodě, jejíž součástí byla confirmace uzavřeného forwardového obchodu, na základě níž vlivem uzavření smlouvy o sázející na pevný kurz dolaru ke kurzové ztrátě 7.296.125,- Kč,
- jménem ZPP ATLAS Zlín podepsal následující ručitelství prohlášení vůči Bance Bohemia, pobočka Zlín za závazek dlužníků, vzniklý z poskytnutých úvěrů, které dlužnické společnosti nesplácely:
 - a.s. ASMNASON Napajedla, vzniklý z úvěrové smlouvy o poskytnutí úvěru 5.000.000,- Kč, který dlužník nesplácel,
 - s.r.o. Hotel Vizovice, která nesplácela poskytnutý úvěr 5.000.000,- Kč,
 - Ing. K.Ž. – Obchodní a dopravní firma KAMARO, který nesplácel úvěr 4.000.000,- Kč,
- a pro stejný tr. čin mu bylo sděleno obvinění i proto, že stejným způsobem postupoval i v případě s.r. o. MEDIS Zlín, která z úvěru 5.000.000,- Kč nesplatila 2.000.000,- Kč,

čímž vytvořil závazek pro ZPP ATLAS Zlín jako ručitele, nyní Hutnickou zaměstnaneckou pojišťovnu Ostrava-Vítkovice. Netrestní odbor NSZ, jemuž byl dotaz adresován zaujal stanovisko, že ředitel zaměstnanecké zdravotní pojišťovny veřejným činitelem není, neboť při nakládání s jejím majetkem jedná v rámci hospodářské správy, při němž chybí jak prvek moci (nadřazenosti) tak i prvek rozhodování.

⁷⁰ Zdravotní pojištění provádějí podle § 40 cit. zák.: Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, resortní, oborové, podnikové, popřípadě další pojišťovny. Toto ustanovení zdravotním pojišťovnám ukládá povinnost uhradit zdravotnickým zařízením, popřípadě jiným subjektům které v souladu s tímto zákonem poskytly zdravotní péči pojištěncům, tuto poskytnutou péči ve lhůtách sjednaných ve smlouvě. Pokud není mezi zdravotní pojišťovnou a subjektem poskytujícím zdravotní péči, smlouva sjednána, jsou povinny poskytnutou zdravotní péči uhradit za stejných podmínek jako zdravotnickým zařízením, se kterými zdravotní pojišťovna uzavřela smlouvu podle § 17 odst. 1. Zdravotní pojišťovny jsou dále povinny bezplatně vydat svým pojištěncům průkaz pojištěnce nebo náhradní doklad. Průkaz nebo náhradní doklad nezletilého pojištěnce nebo osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům vydá příslušná zdravotní pojišťovna zákonnému zástupci. Zdravotní pojišťovny jsou vybaveny určitou rozhodovací pravomocí, nikoli však pokud jde o nakládání s prostředky na úhradu lékařské péče ale pro případ postihu nekázně plátců. Podle § 44 mohou zdravotní pojišťovny § 44 za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 uložit pojištěnci pokutu až do výše 10 000 Kč a zaměstnavateli až do výše 200 000 Kč. Pokuta je příjmem zdravotní pojišťovny. Ustanovení § 45 opravňuje zdravotní pojišťovny vyměřit přírážku k pojistnému zaměstnavateli, u něhož došlo v uplynulém kalendářním roce k opakovanému výskytu pracovních úrazů nebo nemocí z povolání ze stejných příčin a v důsledku toho i ke zvýšenému nákladu na zdravotní péči.

⁷¹ V § 2 jsou definovány jednotlivé druhy těchto zdravotních pojišťoven, jimiž jsou resortní, oborové, podnikové zaměstnanecké pojišťovny a pojišťovny s meziresortní a mezioborovou působností. K provádění všeobecného zdravotního pojištění potřebují povolení, o jehož udělení rozhoduje Ministerstvo zdravotnictví po vyjádření Ministerstva financí.

- provádí všeobecné zdravotní pojištění, pokud toto pojištění neprovádějí resortní, oborové a podnikové zdravotní pojišťovny,
- zprostředkovává úhrady za výkony závodní preventivní péče a specifické zdravotní péče zaměstnancům, u nichž charakter vykonávané práce vyžaduje zvýšenou zdravotní péči (dále jen "specifická zdravotní péče"),
- je právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jí svěřeným. Orgány Všeobecné zdravotní pojišťovny jsou Sbor zástupců, Správní rada Ústřední pojišťovny a Dozorčí rada. Postavení ředitele upravuje ustanovení § 15 cit. zák. Jeho úkolem je realizovat rozhodnutí Sboru zástupců a Správní rady Ústřední pojišťovny, řídí činnost Pojišťovny a okresních pojišťoven. Je součástí tzv. Ředitelství Ústřední pojišťovny.⁷²

Ředitel jako statutární orgán pojišťovny při nakládání s finančními prostředky pojišťovny nemá postavení veřejného činitele podle § 89 odst. 9 tr. zák. Je tomu tak za prvé proto, že nelze ze zákonného předpisu, upravujícího činnost VZP dovodit, že by při jejich používání šlo o výkon nadřazené (vrchnostenské) správy, byť někdy se tato činnost (zvláště u VZP) ve zdravotnické veřejnosti prezentuje. Jde však spíše o projev jakéhosi „monopolního“ postavení VZP jako největší zdravotní pojišťovny, spravující největší objem prostředků, určených k úhradě zdravotnické péče a pokrývající také největší rozsah poskytované lékařské péče zdravotnickými zařízeními. Tato činnost je však realizována **plně na smluvním základě**. Jak jednoznačně stanoví § 40 zák. č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, mají povinnost uhradit zdravotnickým zařízením, popřípadě jiným subjektům které v souladu s tímto zákonem poskytly zdravotní péči pojištěncům, tuto poskytnutou péči ve lhůtách **sjednaných ve smlouvě**. Pokud není mezi zdravotní pojišťovnou a subjektem poskytujícím zdravotní péči, smlouva sjednána, jsou povinny poskytnutou zdravotní péči uhradit za stejných podmínek jako zdravotnickým zařízením, se kterými zdravotní pojišťovna uzavřela smlouvu podle § 17 odst. 1. **Z ustanovení § 17, které je zde klíčové, je jasně patrné, že zdravotní pojišťovny v těchto vztazích ať už při poskytování náhrad za léčebnou péči nebo při jejich případném krácení, pokud jsou k němu ze zákona oprávněny, nevystupují jako správní orgán ale jako smluvní partner zdravotnických zařízení a poskytovatelů zdravotnických služeb. Nejde tedy o rozhodovací proces, v němž by o úhradě nákladů zdravotnické péče zdravotní pojišťovna rozhodovala v postavení orgánu státní správy a činila tak v postavení nadřazeného subjektu vůči příslušnému zdravotnickému zařízení, vůči němuž má plnit.**

Za druhé je tomu tak i proto, že ani sama Všeobecná zdravotní pojišťovna není žádným ze subjektů uvedených v legální definici v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. Vymezení těchto subjektů je třeba vykládat gramaticky, tedy spíše restriktivně. Nemůže být proto veřejným činitelem pracovník či funkcionář instituce, kterou nelze označit za státní orgán či orgán státní správy (o samosprávě je pojednáno dále samostatně).⁷³ Z tohoto pohledu není

⁷² Tvoří je ředitel Pojišťovny, prokurista Pojišťovny a zástupci z řad vedoucích jednotlivých úseků Ústřední pojišťovny. Ředitelství má nejvýše 5 členů. Ředitel Pojišťovny a prokurista Pojišťovny jsou statutárními zástupci Pojišťovny a jednájí jejím jménem. Ředitele Pojišťovny volí na návrh Správní rady Ústřední pojišťovny Poslanecká sněmovna Parlamentu. Prokuristu Pojišťovny a vedoucí jednotlivých úseků Ústřední pojišťovny jmenuje ředitel Pojišťovny na návrh Správní rady Ústřední pojišťovny.

⁷³ K tomu viz např. J. Teryngel, K vymezení pojmu veřejného činitele, Trestní právo č. 11/1999, str. 3, kde autor uvádí mj.: „Komentář (Šámal, Rizman, Komentář k trestnímu zákonu, C. H. Beck, Praha 1994, str. 442) k této otázce uvádí: „Vzhledem k současnému znění § 89 odst. 9 je sporné, zda po novele provedené zákonem č. 175/1990 Sb. lze mezi státní orgány zahrnout i orgány státních organizací, pokud na základě zákonného zmocnění plní některé funkce státní správy (např. lékař při rozhodování o pracovní neschopnosti, ředitel střední školy při rozhodování o přijetí ke studiu). Uvedenou novelou byli totiž mimo pracovníků hospodářských, družstevních či společenských orgánů

Všeobecná zdravotní pojišťovna žádným zákonným předpisem označena za jiný státní orgán či orgán státní správy. Svou povahu je vlastně veřejnou korporací (a patřila by proto spíše do části pojednávající o samosprávě). Orgán státní správy ani jiný státní orgán z ní nečiní ani skutečnost, že zákon na ni přenáší dílčí výkon státní správy (rozhodování o ukládání pokut a přírážek pojistného). Přes tento fakt zůstává právnickou osobou, zřízenou zákonem jako subjekt spravující prostředky zdravotního pojištění a realizující na smluvním principu úhradu léčebné péče.

1.4.2. Zaměstnanecké pojišťovny

Postavení zaměstnaneckých pojišťoven je vymezeno v podstatě shodně s VZP.⁷⁴

- zaměstnanecká pojišťovna je právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících,
- je nositelem všeobecného zdravotního pojištění pro pojištěnce, kteří jsou u ní zaregistrováni,
- zapisuje se do obchodního rejstříku.

Řídí se statutem, který obsahuje zejména rozsah činnosti zaměstnanecké pojišťovny, obecné zaměření zdravotní politiky, zásady hospodaření a způsob zveřejňování výroční zprávy zaměstnanecké pojišťovny. Organizační strukturu, postavení správní a dozorčí rady a ostatních orgánů zaměstnanecké pojišťovny upravuje statut, který schvaluje Ministerstvo zdravotnictví. Pojištěnci, zaměstnavatelé pojištěnců a stát jsou zastoupeni v orgánech zaměstnanecké pojišťovny každý jednou třetinou. Zájem státu na řádném hospodaření s prostředky zaměstnaneckých pojišťoven, které jsou určeny k plnění jejich základní funkce (tedy úhradě léčebné péče) je zajištěn zákonem tak, že je třeba ve vymezených případech souhlasu většiny zástupců státu, přítomných v orgánech pojišťovny.⁷⁵ Protože základem činnosti těchto pojišťoven je stejný zákon, který jejich postavení a hlavní náplň činnosti upravuje shodně s principy, platnými pro činnost VZP a to i pokud jde o nakládání s finančními prostředky, platí zde to, co bylo již uvedeno výše. Tedy ani ředitel žádné⁷⁶ ze

vypuštění z definice veřejného činitele i pracovníci státních organizací, pokud se podíleli na plnění úkolů státu a společnosti a požívali přitom pravomoci, která jim byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena.“ Lze mít za to, že opatrnost autorů komentáře zde nebyla na místě. Pokládají za spornou nemožnost postihu osob, které nejsou v postavení, které shora popisujeme, ke státu a jeho orgánům, k orgánům samosprávy nebo nejsou příslušníky ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru. Ti ale nemohou být veřejnými činiteli, neboť to nepřipouští gramatický ani logický výklad ustanovení § 89 odst. 9, jak bylo novelizováno.“

⁷⁴ Viz § 5 zák. č. 280/1992 Sb.

⁷⁵ Podle ustanovení § 10 odst. 1 cit. zák. je souhlasu většiny přítomných zástupců státu vždy třeba k platnosti rozhodnutí orgánů zaměstnanecké pojišťovny o: a) změně hodnoty bodu, nebo b) schválení zásad smluvní politiky, nebo c) schválení typových smluv o poskytování a úhradě zdravotní péče, nebo d) žádosti zaměstnanecké pojišťovny o úvěr, nebo e) nákupu nemovitostí, nebo f) nákupu základních prostředků v pořizovací ceně vyšší než 1 000 000 Kč, nebo g) převzetí ručiteleského závazku, nebo h) použití prostředků rezervního fondu ke krytí schodku základního fondu.

⁷⁶ Středisko cenných papírů bylo založeno Ministerstvem financí ČR, zřizovací listinou ze dne 29.12.1992 ku dni vzniku 1.1.1993, podle zákona č. 576/1990 Sb. o pravidlech o hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky) jako právnická osoba - příspěvková organizace a bylo zapsáno do obchodního rejstříku. Důvod jeho založení vyplýval ze zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, který vznik instituce tohoto charakteru předpokládal a její postavení, práva a povinnosti upravil. Podle zápisu v obchodním rejstříku předmětem činnosti střediska je evidence: a) zaknihovaných cenných papírů, změn jejich majitelů a dalších údajů, které se jich týkají a to v rozsahu stanovených zákonem o cenných papírech, b) imobilizovaných cenných papírů, změn jejich majitelů a dalších údajů, kterých se jich týkají v rozsahu ad a), rozhodnutí, přijatých ministerstvem financí ČR podle zákona o cenných papírech, d) dalších údajů, stanoví-li tak zákon. V

zaměstnaneckých pojišťoven nemůže jednat při nakládání s prostředky své pojišťovny v postavení veřejného činitele.

1.5. Středisko cenných papírů:

Podle § 55 odst. 1 zák. č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů, je Středisko cenných papírů právnickou osobou, která se na návrh ministerstva financí zapisuje do obchodního rejstříku. Obdobně jako v případě Pozemkového fondu ČR není ani Středisko cenných papírů státním orgánem a jeho pracovníci nevykonávají v přenesené působnosti veřejnou správu v žádné z jim svěřených oblastí působnosti.

Shrnuto tedy, jde o právnickou osobu, zřízenou podle zvláštního zákona ministerstvem financí v právní formě příspěvkové organizace, jež je samostatným právním subjektem, zapisovaným do obchodního rejstříku, má podnikatelskou povahu a ve vztazích navenek se řídí režimem obchodního zákoníku.⁷⁷ Je právnickou osobou sui generis a má důležitou vazbu ke státu - stát ručí za závazky střediska.⁷⁸ Z tohoto důvodu si stát mechanismy, uvedenými v zákoně o cenných papírech a v zákoně o Komisi pro cenné papíry⁷⁹ zajišťuje i kontrolu nad činností střediska. Středisko je samozřejmě i ve vztazích k dalším subjektům kapitálového trhu, zejména k majitelům zaknihovaných cenných papírů (majitelům účtů, které středisko vede) a k emitentům cenných papírů. Pro obě tyto skupiny platí, že vztahy střediska k nim se řídí zákonem o cenných papírech a obchodním zákoníkem. Ze žádného ustanovení zákona o cenných papírech však nevyplývá, že by středisko bylo orgánem státní správy (ani samosprávy) či jiným státním orgánem a že by bylo nadáno pravomocí vůči těmto dalším subjektům kapitálového trhu.⁸⁰ Samozřejmě takový vztah nemůže vzniknout ani podle těch ustanovení obchodního zákoníku, jimiž se jinak uvedené právní vztahy řídí. Středisko je tedy zvláštním subjektem, který ze zákona je jako jediný⁸¹ povolán k vedení evidence zaknihovaných cenných papírů, **není však ani orgánem státní správy (samosprávy) ani jiným státním orgánem, proto nemohou být jeho pracovníci veřejnými činiteli ve smyslu § 89 odst. 9 tr. zák.** Pokud při své činnosti poruší zákon, nemají z trestně-právního pohledu postavení veřejných činitelů.

1.6 Centrum kupónové privatizace:

Naprosto stejné závěry z hlediska ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. platí i pro předchůdce Střediska cenných papírů, pro Centrum kupónové privatizace. To bylo zřízeno jako příspěvková organizace bývalým federálním ministerstvem financí na dobu neurčitou za účelem technického a organizačního zabezpečení rozprodeje státních podniků či jejich částí soukromým osobám za investiční kupóny. Statutárním orgánem byl ředitel.⁸² Zaniklo dnem

oblasti výše uvedeného předmětu činnosti poskytuje středisko cenných papírů služby majitelům cenných papírů, emitentům a obchodníkům s cennými papíry, burzám cenných papírů a organizátorům mimoburzovního trhu. Statutárním orgánem je ředitel, který za středisko jedná a podepisuje.

⁷⁷ Viz k tomu např. Pauly, J.: Komentář k zákonu o cenných papírech, ORAC, 1998, str. 224-225.

⁷⁸ Viz § 55 odst. 2 zákona o cenných papírech, blíže pak uvedenou publikaci, str. 225.

⁷⁹ Zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Ustanovení § 5 odst. 3 zák. č. 15/1998 Sb. označuje výslovně Středisko cenných papírů za poskytovatele služeb na kapitálovém trhu (samozřejmě vedle dalších subjektů).

⁸¹ S výjimkou uvedenou v ustanovení § 98 odst. 2 a 3 zákona o cenných papírech, podle něhož zákonem stanovenou evidencí podle § 1 odst. 2 je ode dne účinnosti tohoto zákona též evidence dluhopisů s dobou splatnosti do jednoho roku zřízená Českou národní bankou na základě zvláštních zákonů, pokud zahrnuje vždy úplný okruh majitelů a emitentů těchto cenných papírů. Povinnosti, které jsou spojeny s vedením zákonem stanovené evidence podle § 1 odst. 3 a které tento zákon ukládá středisku, se vztahují obdobně též na Českou národní banku vedoucí evidenci podle odstavce 2.

⁸² Tyto skutečnosti lze ověřit ze zřizovací listiny Centra kupónové privatizace FMF č.j. VVVIII-2-14 771/91 ze dne 30.5.1991a Organizačního řádu CKP, jakož i jeho Statutu, vydaného FMF pod č.j.

31.12.1995. Nebyly mu svěřeny žádné rozhodovací pravomoci, proto ani jeho pracovníci nemohli být veřejnými činiteli.

B. Korporace veřejného práva

U jiných veřejnoprávních korporací, disponujících s majetkovými hodnotami, zastoupených svými zaměstnanci či funkcionáři, může pohled na tento problém komplikovat jejich samotná povaha sdružující v sobě rovněž prvky správce vlastního majetku s prvky výkonu veřejné správy, která navíc může sestávat jak ze správy věcí vlastních (samosprávy), tak i ze správy záležitostí státu (správy v oblasti státem přenesené působnosti). Takže jejich zástupci v takovém případě mohou mít současně dvojí postavení – postavení představitele této korporace jako samosprávného subjektu, spravujícího své vlastní záležitosti (a disponujícího v rámci těchto vztahů s vlastními majetkovými hodnotami), a současně i postavení představitele orgánu, na něž ve vymezené části přenáší zákon i výkon státní správy. Celý problém bývá pak ještě komplikován i tím, že rozhodovací procesy se uskutečňují na základě těchto „procesních“ právních norem, upravujících rozhodovací proces v obou oblastech v podstatě shodným způsobem, resp. znající jen jednu společnou úpravu pro výkon obojího, a je pak na úvaze toho, kdo takové jednání posuzuje, zda a jak dokáže obojí od sebe za těchto podmínek oddělit. Lze-li to ovšem vůbec. Nebo zda toto oddělení naopak není nutno provést pokaždé, v každém takovém zkoumaném případě.

Předně se ovšem jeví nutným vyřešit základní sporný problém – jaké samosprávné subjekty, na něž stát přenesl část výkonu své nařizovací funkce, lze zařadit do definice, uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. V ní se obecně hovoří o orgánech samosprávy, přitom však jde o velmi pestrá směs různých subjektů, které lze rozdělit na dvě základní skupiny, na subjekty vykonávající:

- územní samosprávu,
- zájmovou (zejm. profesní) samosprávu.

Zatímco u první skupiny (tam patří obce a vyšší územně-samosprávné celky, tedy kraje a jako územně-samosprávný subjekt *sui generis* hlavní město Praha) nebude sporu o tom, že uvedené subjekty toto postavení mají, u druhé skupiny nejsou názory jednotné. Po změně definice veřejného činitele do poslední podoby zatím nebylo v praxi nijak šíře judikováno, jak vykládat tento pojem právě pro oblast samosprávy. Vyslovované názory, které někdy zařazují zájmovou samosprávu do této definice, někdy ne, někdy jen v omezeném rozsahu, vesměs postrádají hlubšího teoretického odůvodnění⁸³ a zdá se tedy, že bude na praxi, na jakých kritériích se nakonec shodne.

VIII/2-19 518/91 a smlouvy o stanovení smluvní mzdy, uzavřené mezi MF ČR a ředitelem CKP dne 29.3.1994.

⁸³ Viz již cit. autor Kuchta, J.: Trestní zákon - komentář k § 89 odst.9 [ASPI]: „...Pro účely tohoto ustanovení sem nelze řadit orgány zájmové samosprávy (samosprávy bytových družstev, profesní komory, apod.)“ Podobně i autoři Novotný, O. - Dolenský, A. - Půry, F. - Rizman, S. - Teryngel, J., kteří však orgány profesních komor za orgány samosprávy v duchu tohoto ustanovení považují; viz k tomu Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část, Codex, Praha 1997, 3. přepracované vydání, str. 165: „Za orgány samosprávy lze považovat takové orgány, jejichž činnost je svým rozsahem a povahou obdobná činnosti státní správy, tj. týká se věcí v veřejných na určitém území a dopadá na větší skupinu osob. Orgány samosprávy tedy jsou: obecní zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad, obecní policie (resp. orgány plnící obdobné funkce ve městech) a rovněž orgány komor (např. lékařské komory, advokátní komory). Orgánem samosprávy však nebude představenstvo a předseda bytového družstva (srov. č. 9/96 Sb. rozh. tr.)“

Ještě dále jde R. Ondruš, který v cit. pramenu o veřejných činitelích uvádí: „Dílčí problémy se však již vyskytují při praktickém vymezení okruhu volených funkcionářů nebo jiných odpovědných pracovníků orgánu samosprávy. Komentář (Šámal/Půry/ Rizman: Komentář k trestnímu zákonu, 2. vydání C.H.Beck Praha 1995, str. 473) k této otázce zužuje orgány samosprávy toliko na orgány samosprávy územní, když je uvádí toliko pro případ obcí a po zřízení i pro orgány vyšších samosprávných celků. Zcela opomenuty však zůstaly orgány samosprávy zájmové tam, kde na ně zákon výslovně přenesl výkon státní správy pro taxativně stanovený okruh účastníků. Právní

Z důvodů, které budou dále uvedeny, vychází toto stanovisko ze zásady, že lze pod pojem „veřejný činitel“ ve smyslu jeho stávající legální definice zařadit toliko příslušné představitele subjektů územní samosprávy, nikoli samosprávy profesní a zájmové.

Za základ lze vzít to, co bylo konstatováno z vyslovovaných názorů, a o čem jistě nebude spor, totiž že pro tento účel „**za orgány samosprávy lze považovat takové orgány, jejichž činnost je svým rozsahem a povahou obdobná činnosti státní správy, tj. týká se věcí v veřejných na určitém území a dopadá na větší skupinu osob**“⁸⁴

Připomene-li se předcházející definice pojmu „veřejný činitel“, lze i ze srovnání obou tento závěr učinit. Tehdy byl vymezen okruh veřejných činitelů tak, že jím byl „volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník národního výboru, soudu nebo jiného státního orgánu, státní hospodářské, družstevní nebo společenské organizace nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru...“. Při pohledu na ni je zřejmé, že tehdejší odpovědný pracovník národního výboru není nikým jiným než dnešním voleným funkcionářem nebo jiným odpovědným pracovníkem orgánu samosprávy (samozřejmě národní výbory vykonávaly i státní správu, jež pak přešla na okresní úřady). Z ostatních užitých pojmů při změně definice veřejného činitele v souladu s tehdejšími pohledy na proces deetatizace byly pak již zachovány jen pojmy jako „soud“, „jiný státní orgán“, „příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru“. Pojmy „státní hospodářské, družstevní nebo společenské organizace“ byly vypuštěny. Přitom nadále existují ještě státní hospodářské organizace (v podobě dosud nezaniklých státních podniků, ale i dnes ze zákona přeměněných organizačních složek státu), stále existují a budou existovat družstva a stále existují a budou jistě existovat i společenské organizace různého typu. Na některé z nich byl, je a v budoucnu možná ještě bude přenesen i výkon státní správy, byť v dílčí, specifické oblasti.

Ať už byl původní úmysl zákonodárce jakýkoli, tuto změnu nelze přehlédnout. Jistě by bylo možno tvrdit, obdobně jako u bývalých národních výborů, z nichž se staly obecní úřady (přesněji řečeno obce a obecní úřady), že zákon jen nahradil pojem „společenské organizace“ a „národní výbory“ širším a vzhledem k nové právní úpravě, vycházející ze změněné společensko-politické situace, výstižnějším a obecnějším pojmem „samospráva“. Nicméně nelze pominout - a zde je třeba se vrátit k výše uvedenému základu vymezení pojmu veřejného činitele ve vztahu k samosprávě - že samosprávný orgán, jehož

teorie⁵⁾ však výkon veřejné správy vykonávané jinými subjekty odlišnými od státu rozděluje na výkon veřejné správy orgány územní a zájmové samosprávy. Pokud tedy ust. § 89 odst. 9 tr.zák. používá pojem orgány samosprávy myslí se jí jak orgány samosprávy územní (dnes pouze obecní) tak i samosprávy zájmové, tam, kde tyto vykonávají v rámci zákonného zmocnění ve vymezeném rozsahu vrchnostenskou správ. Typickým představitelem voleného funkcionáře zájmové samosprávy, který vykonává vrchnostenskou správ na daném úseku, je například děkan nebo rektor vysoké školy. Jako voleného funkcionáře jej volí akademický senát, který je klasickým orgánem zájmové samosprávy s přesně zákonem stanoveným procesem volby, který vykonává v zákonem stanoveném rozsahu veřejnou správu vysokého školství, kdy jednotlivé vrchnostenské projevy této správy lze spatřovat například v rozhodování o přijetí či nepřijetí na vysokou školu. Dalším případem jsou například volení funkcionáři zájmových komor, kteří v zákonem stanoveném rozsahu vykonávají v v dané oblasti státní správu, jejíž vrchnostenské projevy lze spatřovat zejména v disciplinárním trestání.“

Naproti tomu jiní autoři tuto problematiku blíže nezkoumají a odkazují obecně na judikaturu, z níž nejvýš posuzují její současnou použitelnost jako kupř. v: D. Hendrych a kol., Správní právo, Obecná část, 3. změněné a doplněné vydání. C.H.BECK, Praha 1998, str. 371-372: „Pojem „veřejný činitel“ (a v této souvislosti i ostatní pojmy uvedené v § 89 odst. 9 TrZ) vykládá soudní judikatura. Podle ní se „pravomocí“ rozumí zejména oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech občanů a ukládat jim úkoly, v každém případě však musí být v činnosti osoby, která je veřejným činitelem, obsažen prvek moci, prvek rozhodování (rozh. č. 48/1972 Sb. rozh. tr.)“. Autor dále vypočítává použitelné judikáty uvádějící konkrétní případy veřejných činitelů, z nichž pro zajímavost možno zmínit to, že podle jeho názoru i ředitel střední školy při rozhodování o přijímání uchazečů o studium (rozh. č. 49/1980 Sb. rozh. tr.) může být nadále veřejným činitelem.

⁸⁴ Viz cit.: Komentář (Šámal/Púry/ Rizman: Komentář k trestnímu zákonu, 2. vydání C.H.Beck, Praha 1995, str. 473).

představitel má být veřejným činitelem, musí skutečně plnit podstatně širší úkoly než jen úkoly dílčí. Že povaha a význam jeho moci, aby skutečně měla v duchu dnešní definice pojmu „veřejný činitel“ povahu moci veřejné, nemůže být omezena na určitou specifickou záležitost či úzce vyhraněný okruh subjektů. Že co do kompetencí, tedy co do oblastí působnosti na něž se výkon takové moci vztahuje jak pokud jde o věcný, tak i teritoriální (zde míněno jak co do území, tak i co do okruhu osob, jichž se týká a je pro ně zavazující) rozsah, musí být alespoň srovnatelný s mocí státní. Musí být svým způsobem universální. Jen za tohoto předpokladu lze v dnešním pojetí, vytvořeném poslední zásadní novelou citovaného ustanovení trestního zákona, hovořit o odpovědnosti ale i ochraně osob, jež takovou moc vykonávají, jako činitelů vskutku veřejných. Jediným okruhem takových subjektů, splňující beze zbytku uvedené kritérium, jsou dnes subjekty územní samosprávy. Ty jsou skutečně universálními nositeli moci, ať už pocházející přímo ze státu (jíž vykonávají v mezích přenesené působnosti) nebo z toho, že jim byla svěřena správa věcí vlastních (v rámci samostatné působnosti). Jejich moc se vztahuje zásadně (samozřejmě s možnými výjimkami exterritoriality) na celé jejich území a (opět s možnými zákonnými výjimkami) na všechny osoby, na tomto území se nacházející. Jiné samosprávné subjekty takto široce vymezenou oblast kompetencí nemají, vykonávají samosprávu vždy jen ve specifické oblasti, pro zvláštní určenou skupinu osob a obvykle nikoli bezprostředně na principu územním. Tato prakticky výlučně „resortní“ či „personální“ působnost, k níž se moc vztahuje, neodůvodňuje, aby při jejím výkonu byli ti, kdož jej provádějí, považováni za veřejné činitele ani co do jejich odpovědnosti, ani co do jejich ochrany. Neplní v žádném případě úkoly srovnatelné s úkoly svěřené státním orgánům či orgánům státní správy. Mají-li jakou moc, ta prakticky vždy pochází jen ze specifických zmocnění, daných určitými zvláštními zákony, a je vždy jen dílčí, zvláštní povahy. Pramenem či důvodem pro její založení je určitá zvláštnost, spočívající buď v postavení samotné instituce, které si přenesení části moci vyžádalo. má-li být naplněno (viz příklad vysokoškolských funkcionářů uvedený R. Ondrušem), nebo ve vykonávané činnosti těch, na něž se takto státem svěřená působnost vztahuje (profesní komory). Právě pro tuto dílčí, byť někdy povahou věci snad i významnou zvláštnost, stát svěřuje takovému samosprávnému subjektu část své moci, aby v takto specifické oblasti a výlučně jen v ní, jej mohl zastoupit. Tato moc tedy není budována na principu universality, jako je tomu u orgánů územní samosprávy, ale na principu zvláštnosti (někdy lze použít termín výlučnosti) postavení a/či činnosti těch, na které se má vztahovat.⁸⁵ Už proto – podle stávajícího pozitivního vymezení pojmu „veřejný činitel“ v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., nikoli podle toho, co by se dalo teoreticky dovozovat či co by snad se mohlo jevit i žádoucí - nemohou být takové samosprávné subjekty těmi samosprávnými orgány, jejichž představitelé a pracovníci by mohli požívat ochrany ale i nést odpovědnost jako veřejní činitelé.

Přijme-li se tento názor, pak se situace samozřejmě zjednoduší a předmětem podrobnějšího zkoumání se může stát už jen vlastně - podobně jako tomu bylo u státu (a jeho institucí) postavení volených funkcionářů či odpovědných pracovníků orgánů územní samosprávy, aniž by bylo nutno rozebírat problematiku jednotlivých subjektů samosprávy zájmové. Navíc je možno omezit toto posuzování jen na nakládání s majetkovými hodnotami. Nemělo by snad být sporu o tom, že při výkonu vlastní samosprávné působnosti mocenské povahy, i z hlediska výkonu státní správy v oblasti přenesené působnosti, tyto osoby postavení veřejných činitelů bezpochyby mají.

Aniž by bylo nutno opakovat to, co bylo již řečeno v části týkající se státu k problematice odpovědnosti osob disponujících s majetkem příslušného subjektu nadaných jinak obecně pravomocí, a co zde v plné míře platí stejně, lze už učinit jen krátké poznámky.

Na rozdíl od státu v této oblasti neexistuje zákon, obdobný zákonu č. 219/2000 Sb., který pro účely majetku státu dost jasně deklaruje, jaké postavení má v těchto vztazích stát

⁸⁵ Samozřejmě každá moc musí už svou povahou být universální, a by vůbec byla mocí. Musí se vztahovat na všechny, jimž je adresována a není-li tomu tak, musí jít o jasně stanovenou výjimku z pravidla. Princip universality, který zde dovozují, je založen na širší okruhu adresátů, na něž dopadá. V tom je podstatný rozdíl mezi územní samosprávou a samosprávou zájmovou. Liší se samozřejmě i v širší kompetencí.

mít.⁸⁶ Zákony, upravující rozhodování těchto subjektů územní samosprávy v oblasti majetkoprávních dispozic řeší „jen“ který orgán v jakých druzích věcí (např. podle hodnoty majetku, výše pohledávky či závazku, apod.) je kompetentní rozhodnutí učinit. Nicméně i zde platí zásada, že navenek se pak přijaté právní úkony jeví v těchto vztazích jako úkony jednoho z rovných účastníků daného smluvního vztahu, že ani zde příslušný samosprávný subjekt nevystupuje z pozice nadřazenosti (nejde-li o ten případ, kdy obdobně nakládá s finančními prostředky ze svého rozpočtu rozdělováním dotací či subvencí v zákonem předvídaných případech).

V samotném procesu rozhodování však – podobně jako u úředníků státu – je nutno shledat prvky veřejnoprávní, právě v něm se projeví povaha veřejnoprávnosti dané korporace, která rozhodnutí o takovém právním úkonu činí nikoli pro vůli orgánu samotného, ale proto, že orgán je ze zákona kompetentní takovou vůli projevit, nikoli jako vůli vlastní, skládající se z prostého součtu vůli jednotlivých jeho členů jako fyzických osob, ale jako vůli, činěnou ze zákona **jménem celé korporace**, jménem všech občanů, jež sdružuje. Jim odpovídá za to, že rozhodnutí bylo učiněno v jejich zájmu, a že bylo učiněno v souladu se zákonem. Proto je třeba v činnosti takových osob nutno shledat prvky veřejnoprávní.

Tato činnost obdobně jako u úředníků státu přinejmenším úzce souvisí s výkonem jejich pravomoci, jež je jim jinak pro jiné oblasti kompetencí svěřena. Je činností, vykonávanou v rámci celkové odpovědnosti za správné splnění všech úkolů, které jsou jim jako představitelům moci samosprávného subjektu pro řádný výkon této moci uloženy. Proto ani u nich nelze redukovat tuto činnost jen na činnost soukromoprávní povahy a mechanicky ji přirovnávat k činnosti jakéhokoli soukromého vlastníka, disponujícího se svým vlastním majetkem, protože ve skutečnosti takovou soukromoprávní povahu tato činnost nemá, ale ani mít nemůže. Zdánlivě, jen navenek, se pak samozřejmě ve fázi realizace příslušného právního úkonu, při podpisu smlouvy o převodu majetku například, může jevit jako činnost ryze soukromoprávní. Ve skutečnosti však předpokladem její zákonnosti, platnosti, bude prakticky vždy dodržení norem veřejného práva, norem, upravujících zákonné postupy veřejnoprávní korporace při nakládání s jejím vlastním majetkem.⁸⁷

Proti obdobným případům zneužití pravomoci úředníky státu zde bude právní posouzení věci častěji komplikovat potřeba posoudit odpovědnost jednotlivých osob, podílejících se na rozhodování kolektivních orgánů samosprávných subjektů. Touto problematikou se stanovisko podrobně nezabývá, není jeho předmětem. Jen obecně z hlediska řešeného problému lze konstatovat, že právě při rozhodování těchto orgánů do popředí výrazně vystupuje to, že rozhodování je **procesem**. Že nejprve je nutno vytvořit kolektivní vůli, která znamená schválení příslušného rozhodnutí, a teprve pak se takové rozhodnutí v příslušném právním úkonu (např. smlouvě o prodeji majetku či v podpisu ručitelské smlouvy) realizuje.⁸⁸ Posuzování odpovědnosti jednotlivých osob, podílejících se

⁸⁶ Jak bude dále uvedeno, právě s pomocí této „analogie“, zde spíše prostého porovnání východisek a důsledků právních úprav, upravujících majetkoprávní dispozice ze strany státu na straně jedné a majetkové dispozice samosprávných subjektů na straně druhé, pomůže při konečném řešení problému.

⁸⁷ Viz k tomu např. Plíva, S.: K postavení obce v soukromoprávních vztazích, Sborník Veřejná správa a právo, Pocta prof. Dr. D. Hendrychovi, C.H.Beck, Praha 1997, kde autor uvádí na str. 111: „Významným problémem je problém překročení rozsahu oprávnění osob, jednajících jménem právnické osoby. Statutární orgán tento rozsah překročit nemůže, protože je oprávněn činit úkony ve všech věcech, . . . Od překročení je třeba odlišit případ, kdy je k určitému úkonu nutné rozhodnutí obecního zastupitelstva (viz např. § 36a zákona o obcích). Takové rozhodnutí je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu. Úkon učiněný, byť statutárním orgánem obec, bez rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo v rozporu s ním je pak právním úkonem, který je v rozporu se zákonem a je proto od začátku neplatný podle § 39 obč. zák.“

⁸⁸ Za velmi významný je třeba označit právě z tohoto pohledu nálezný Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. dubna 2001, řešící otázku jednání starosty obce v majetkoprávních věcech obce bez příslušného rozhodnutí zastupitelstva obce. Zní: „Aplikace instrumentů směnečného práva, bez přihlídnutí ke skutečnosti, že obec, jako veřejnoprávní korporace, má svůj fundament v právu veřejném, ve svých důsledcích ignoruje ústavní princip samosprávného řízení obce zastupitelstvem.“

Ústavní soud rozhodl v senátě ve věci ústavní stížnosti obce Dolní Bečva, okres Vsetín, proti rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 6. 2000, č. j. 4 Cmo 1515/97-65, rozsudku Krajského obchodního soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 1997, č.j. 15 Cm 97/97-32 a směnečným platebním rozkazu Krajského obchodního soudu v Ostravě ze dne 23. 6. 1997 č.j. 1 Sm 208/97, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení, a Ing. V. S., a F., spol. s r.o., jako vedlejších účastníků, takto:

Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 6. 2000, č. j. 4 Cmo 1515/97-65, rozsudek Krajského obchodního soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 1997, č. j. 15 Cm 97/97-32, a směnečný platební rozkaz Krajského obchodního soudu v Ostravě ze dne 23. 6. 1997 č. j. 1 Sm 208/97, se v části týkající se obce Dolní Bečva zrušují.“

Z odůvodnění lze citovat zejména: „Podstatou ústavní stížnosti je především otázka, zda je v souladu s principy územní samosprávy, zakotvenými v čl. 101 Ústavy, právní názor obecných soudů, aplikovaný v napadených rozhodnutích, podle něhož obec zavazuje jakýkoliv právní úkon starosty obce, tedy i takový, který byl učiněn bez předcházejícího rozhodnutí obecního zastupitelstva ve věcech, kdy takové rozhodnutí je nezbytné ze zákona. V dané věci konkrétně pak, zda bylo či nebylo důležité zkoumat, zda úkony starosty skutečně vyjadřovaly relevantně projevenou vůli obce.

Právní názor obecných soudů lze sice označit za formálně logický a z pohledu směnečného práva obhajitelný, jeho nedostatkem je však skutečnost, že s ohledem na soukromoprávní charakter věci (sporu) odmítá vzít za relevantní skutečnost, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném. Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace. Teprve v okamžiku takového nahlížení se nabízí otázka, zda ob stojí, aby na územní samosprávné společenství občanů, kterým je obec v první řadě, bylo nahlíženo stejně, jako na obchodní či jinou společnost. Ústavní soud je přesvědčen, že takový nerozlišující náhled je nejen nesprávný, ale i neústavní.

Působnost obecního zastupitelstva upravoval dnes již zrušený zákon o obcích č. 367/1990 Sb. zejména v ustanovení § 36 a § 36a, postavení starosty pak v § 52 až § 55. Je pravdou, že v něm nebylo přítomno obdobné pregnantní ustanovení, jakým je dnešní § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které právní úkony starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce, provedené bez takového předchozího schválení, výslovně označuje jako od počátku neplatné. Ústavní soud je však přesvědčen, že tato zásada byla přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z již zmíněného čl. 101 Ústavy. Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.

Není sporu o tom, že rozsah směnečných závazků, které starosta obce učinil je takový, že jednoznačně je schopen významným způsobem ohrozit majetkovou podstatu obce. Z tohoto pohledu považuje Ústavní soud za zcela formalistickou námitku, že je vůbec sporné, zda pod dříve platné znění § 36a zákona o obcích, tedy jako kompetenci vyhrazenou obecnímu zastupitelstvu, lze podřadit přijatý směnečný závazek. Z celého textu a smyslu tohoto ustanovení je jednoznačně zřejmé, že výhradně zastupitelstvu se ze zákona svěřují úkony s podstatně menšími dopady. Jestliže např. podle písm. i) jen zastupitelstvo bylo oprávněno rozhodnout o zastavení movitých věcí nad 50 000,- Kč, jeví se argumentace, že jen pro nepřítomnost výslovné zmínky zákonodárce o zcela specifickém institutu směnečného rukojemství by mohl starosta sám platně rozhodnout o přijetí závazku v řádech milionů, jako absurdní. Ústavní soud je přesvědčen, že přijetí takového konkrétního závazku nezbytně vyžadovalo rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zák.č. 367/1990 Sb., o obcích, a že tedy to, zda se tak stalo či nikoli, nelze kvalifikovat jen jako skutečnost, která měla povahu pouhého vnitřního rozhodnutí, a neměla tedy pro jiné subjekty žádný význam. Naopak je nezbytné takové rozhodnutí považovat za konkrétní projev ústavního principu, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty. Ústavní soud v této souvislosti pouze připomíná, že obdobná byla i judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, která za vůli obce pokládala, nebyl-li prokázán opak, to, co bylo vyjádřeno v usnesení příslušného orgánu obce (Bohuslav, A 12571/36).

Ústavní soud tedy uzavírá, že podstatou sporu bylo řešení situace, kdy existoval různý možný výklad některých ustanovení právních předpisů, resp. kdy jejich výklad a následná aplikace vede ke dvěma zásadně rozdílným řešením. Stojí-li v této věci v konfliktu formální

na těchto aktech se bude dít podle jejich podílu na vzniku nezákonného aktu a i zde bude platit, že trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. se může dopustit jen takový volený funkcionář kolektivního samosprávného orgánu, jenž je pro výkon úřední (tj. zde v širším smyslu míněno, jak v rámci samosprávné tak i v oblasti přenesené působnosti, pokud je tomuto kolektivnímu orgánu svěřena) nadán pravomocí. Opět za splnění i dalších podmínek, uvedených v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák.

Závěrem již jen velmi stručně k jednotlivým subjektům, jimiž jsou:

- obce,⁸⁹
- kraje,⁹⁰
- hlavní město Praha.⁹¹

1. Obce

Z hlediska posuzovaného problému budou těmi orgány, jejichž pracovníci či volení funkcionáři mohou mít postavení veřejného činitele:

- Obecní zastupitelstvo,
- obecní rada
- starosta
- komise obecní rady, pokud jsou též výkonným orgánem, tj. jestliže jim byla svěřena přenesená působnost,
- obecní úřad,⁹²
- jeho odbory, pokud je obecní rada pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu zřídila.

Naopak postavení těchto orgánů nemají komise obecní rady, zřídila-li je obecní rada jen jako své iniciativní a kontrolní orgány, aniž na ně přenesla působnost k výkonu státní správy či samosprávy.

2. Kraje

Kraj je územním společenstvím občanů. Náleží mu právo na samosprávu, které vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje (tj. samostatná působnost). Je veřejnoprávní korporací; vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého

požadavky směnečného zákona na náležitosti směnečného rukojemství se zákonem o výkonu obecní samosprávy, jako Ústavou zaručeného principu spravování obce, nezbyvá než řešit takový spor ve prospěch obecně přijímané ideje spravedlnosti. Z tohoto pohledu se pak Ústavnímu soudu jednoznačně jeví jako spravedlivé zrušit napadené akty veřejné moci v té části, která je založena na přístupu ryze formálním, považujícím zkoumání skutečné vůle obce za irelevantní a ponechávající zjevný exces člena samosprávy (starosty) nedotčený, a tím nedotčeny i majetkové důsledky schopné zásadním způsobem ohrozit podstatu obce. Jakkoli tedy izolovaný výklad směnečného práva dává za pravdu obecným soudům, je Ústavní soud přesvědčen, že mechanická aplikace instrumentů tohoto práva, bez přihlídnutí k principům samosprávného řízení obce, jehož významnou část tvoří nakládání s majetkem obce, by činila z práva absurdní nástroj, v podstatě ignorující smysl a účel ústavního principu samosprávy obce.“

⁸⁹ Viz zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ Viz zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

⁹¹ Viz zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zák. č. 145/2001 Sb.

⁹² Obecní úřad tvoří starosta, zástupce (zástupci) starosty a dále tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a další pracovníci. V čele obecního úřadu je starosta (§ 58 odst. 1 zákona o obcích).

území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených zákonem.

Výkon funkce člena zastupitelstva se považuje podle § 32 odst. 1 zákona o krajském zřízení za výkon veřejné funkce. To sice není odkaz na ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., nicméně charakterizuje povahu činnosti členů zastupitelstva, která spočívá (obdobně jako u obcí) v rozhodování ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Je zřejmé, že i členové zastupitelstva kraje mohou být veřejnými činiteli.

Pokud jde o ostatní orgány kraje, jejichž funkcionáři či pracovníci mohou být veřejnými činiteli, jsou jimi:

- rada,
- hejtman,⁹³
- zvláštní orgány,⁹⁴
- krajský úřad,⁹⁵

Naopak těmito orgány nejsou výbory, zřízené zastupitelstvem jako jeho iniciativní a kontrolní orgány a nejsou jimi ani komise, které zřídila jako své iniciativní a poradní orgány rada. Jejich úkolem a metodou činnosti je tvorba stanovisek a návrhů, které pak předkládají orgánu, jenž je zřídil.

Hlavní město Praha

Zvláštní zákon upravil postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále upravil i postavení městských částí. Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo

⁹³ Hejtman je představitelem kraje navenek a zastupuje ho navenek. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, může hejtman provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony kraje od počátku neplatné. Má tuto působnost: a) spolu se zástupcem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje, b) po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele; jmenování nebo odvolání ředitele bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné, c) stanoví podle zvláštního předpisu plat řediteli, d) na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, e) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, f) zajišťuje ochranu utajovaných skutečností, g) odpovídá za informování občanů o činnosti kraje, h) vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon. I on se tedy podílí ve stanoveném rozsahu na výkonu moci.

⁹⁴ Zřizuje je hejtman pro výkon přenesené působnosti, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

⁹⁵ Plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a napomáhá činnosti výborů a komisí. Vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu. Ze zákona: a) přezkoumává rozhodnutí vydaná okresními úřady a magistráty měst Brna, Ostravy a Plzně ve správním řízení, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak, b) ukládá sankce podle zákona, c) zabezpečuje výstavbu a provoz informačního systému kompatibilního s informačními systémy správních úřadů, d) podílí se na odborné přípravě zaměstnanců okresních a obecních úřadů pro vykonání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, e) organizuje kontroly na vybraných úsecích činnosti okresních úřadů, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá příslušnému ministerstvu, popřípadě vládě návrhy na potřebná opatření, f) kontroluje dodržování opatření vlády v činnosti okresních úřadů a poskytování odborné pomoci okresními úřady obcím, g) organizuje porady přednostů okresních úřadů působících v kraji, h) vykonává další působnosti svěřené mu zákonem. Kromě toho ustanovení § 94 odst. 1 zákona o krajském zřízení stanoví, že je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo; odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit.

zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Pokud jde o rozdělení kompetencí, vyplývá ze zákona o hl. m. Praze, že úkoly patřící do samosprávy hlavního města Prahy (tj. v oblasti samostatné působnosti hl. m. Prahy) plní hlavní město Praha v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám hlavního města Prahy. Úkoly patřící do samosprávy městských částí (samostatná působnost městských částí) plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí. Svěřil-li zákon orgánům hlavního města Prahy výkon státní správy (tedy v oblasti přenesené působnosti hlavního města Prahy), je území hlavního města Prahy správním obvodem. Hlavní město Praha pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Orgány hlavního města Prahy jsou:

- zastupitelstvo,
- rada,
- primátor,⁹⁶
- Magistrát,⁹⁷

⁹⁶ Má podobné kompetence jako hejtman kraje a současně přestavitel obce: Zastupuje hlavní město Prahu navenek; úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva hlavního města Prahy nebo rady hlavního města Prahy, může provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto úkony neplatné od samého počátku.

Dále: a) spolu s náměstkem primátora hlavního města Prahy podepisuje právní předpisy hlavního města Prahy, b) po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele Magistrátu hlavního města Prahy; jmenování nebo odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné, c) ukládá úkoly řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, d) stanoví podle zvláštních právních předpisů plat řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, e) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření hlavního města Prahy, f) zabezpečuje plnění úkolů obrany, úkolů spojených s mobilizačními přípravami státu a civilní ochrany na území hlavního města Prahy, g) vykonává funkci přednosty okresního úřadu, pokud zákon nestanoví jinak, h) může po projednání s příslušným ústředním správním úřadem svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech, i) vykonává další úkoly v samostatné působnosti, pokud jsou mu uloženy zastupitelstvem hlavního města Prahy nebo pokud tak stanoví zákon. Také svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy a rady hlavního města Prahy. Je oprávněn požádat Policii České republiky o spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Policie České republiky je povinna požadovanou spolupráci poskytnout, pokud jí v tom nebrání jiné zákony. Má právo pozastavit výkon usnesení rady hlavního města Prahy, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy.

⁹⁷ Magistrát v samostatné působnosti hlavního města Prahy plní úkoly uložené zastupitelstvem hlavního města Prahy nebo radou hlavního města Prahy. Zastupitelstvo hlavního města Prahy ani rada hlavního města Prahy nemohou na Magistrát přenést výkon pravomocí, které jsou jim svěřeny zákonem. Magistrát vykonává přenesenou působnost hlavního města Prahy, není-li tímto nebo zvláštním zákonem svěřena jiným orgánům hlavního města Prahy. V jeho čele stojí ředitel. Magistrát a) přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány městských částí ve správním řízení, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, b) řídí výkon přenesené působnosti orgány městských částí; k tomu organizuje a provádí kontroly na vybraných úsecích přenesené působnosti úřadů městských částí, vyhodnocuje jejich výsledky a k nápravě nedostatků přijímá potřebná opatření, c) ukládá sankce podle tohoto zákona (§ 29), d) zabezpečuje výstavbu a provoz informačního systému Magistrátu a úřadů městských částí kompatibilního s informačními systémy správních úřadů, e) podílí se na odborné přípravě zaměstnanců zařazených do Magistrátu a úřadů městských částí pro vykonání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, f) kontroluje dodržování usnesení vlády v činnosti úřadů městských částí v

- zvláštní orgány,
- komise zřízené radou, pokud jsou též výkonným orgánem (tj. jestliže jim byla svěřena přenesená působnost).

Orgány, jejichž členové nemají postavení veřejného činitele jsou:

- výbory zřízené zastupitelstvem hlavního města Prahy jako jeho poradní orgány pro jednotlivé úseky činnosti. Ty svá stanoviska a návrhy předkládají zastupitelstvu hlavního města Prahy, popřípadě radě hlavního města Prahy ve věcech jí svěřených.
- komise zřízené radou jen jako iniciativní a poradní orgány.⁹⁸

Hlavní město Praha se člení na městské části, které v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Městská část vykonává působnost, která je jí svěřena tímto zákonem, zvláštním zákonem a Statutem. Městské části jsou správním obvodem, jen je-li jim zákonem nebo Statutem svěřen výkon přenesené působnosti. Mají vlastní rozpočet a za podmínek stanovených zákonem a Statutem hospodaří podle něj. Za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem nakládají se svěřeným majetkem hlavního města Prahy. Vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem.

Orgány městské části jsou:

- zastupitelstvo,
- rada,
- starosta,
- úřad městské části,
- zvláštní orgány městské části.

Postavení a působnost výborů zastupitelstva, komisí rady a zvláštních orgánů městské části je obdobné jako u orgánů hlavního města Prahy, a to i co do případného podílu na výkonu moci. Není je proto třeba zvlášť rozebírat.

přenesené působnosti a poskytuje jim odbornou pomoc, g) vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

⁹⁸ Vydávají stanoviska a náměty, které předkládají radě hlavního města Prahy.