

Poř. č. 12/2001

**Výkladové stanovisko k oznamovací povinnosti podle § 8 odst. 1 věty druhé trestního řádu z pohledu orgánů veřejné samosprávy**

Orgány územně samosprávných celků, které vykonávají státní správu, jsou při jejím výkonu vázány povinností oznamovat trestné činy podle § 8 odst. 1 věty druhé trestního řádu. V oblasti samostatné působnosti se však na ně tato povinnost nevztahuje.

Orgány zájmové samosprávy, byť by plnily dílčí úkoly, jež na ně byly státem přeneseny, oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 trestního řádu nemají, pokud jim tuto povinnost zvláštní zákon výslovně neukládá.

Vrchní státní zastupitelství v Praze předložilo Nejvyššímu státnímu zastupitelství podnět k výkladu ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé trestního řádu, které stanoví povinnost státních orgánů oznamovat trestné činy s tím, že ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. explicitně neuvádí, že se oznamovací povinnost vztahuje stejným způsobem na ty orgány veřejné správy, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Výklad tohoto ustanovení má zásadní význam, neboť již v současnosti větší díl výkonu státní správy je přenesen na pověřené obecní úřady, kraje a statutární města, a předpokládá se dále zrušení okresních úřadů, čímž téměř veškerá státní správa v první i druhé instanci bude vykonávána výhradně v přenesené působnosti. Restriktivní výklad ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. by pak znamenal, že tyto správní orgány, které při plnění úkolů státní správy zjistí okolnosti nasvědčující spáchání trestného činu, by nebyly vázány oznamovací povinností vůči orgánům činným v trestním řízení.<sup>1</sup>

Na to, jakým způsobem vykládat pojem „státní orgán“, mohou být rozdílné názory.<sup>2</sup> Nelze však vykládat pojem „státní orgán“ užitý v ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř.

<sup>1</sup> V praxi byly zjištěny případy, kdy např. odbor památkové péče magistrátu jednoho z měst neoznamuje orgánům činným v trestním řízení podezření ze spáchání trestné činnosti, zejména u trestných činů poškozování cizí věci podle § 257 tr. zák. a zneužívání vlastnictví podle § 258 tr. zák., když argumentuje tím, že není „státním orgánem“ a nemá tudíž oznamovací povinnost.

<sup>2</sup> Viz např. L. Nedorost: Zdravotní dokumentace a disciplinární orgány ČLK, Právní rádce č. 3/2001, str. 22: „Česká lékařská komora má jako správní úřad v taxativně stanovených případech postavení státního orgánu, což mimo jiné představuje také její povinnost – stejně jako je tomu v případě jiných státních orgánů – oznamovat orgánům činným v trestním řízení podezření z trestné činnosti zjištěné v rámci realizace výkonné moci.“<sup>6)</sup> K tomu bude zejména docházet v souvislosti s disciplinární praxí

tak, že se jím vždy a za všech okolností rozumí každý i „nestátní“ orgán, bez ohledu na jeho charakter, na který byla v jakémkoli rozsahu přenesena, byť jen částečně a v dílčím rozsahu, státní správa, aniž je to řádně a podrobně zdůvodněno.<sup>3</sup> Pokud však zákon označí nějakou instituci za správní úřad, lze jej považovat za státní orgán ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř.<sup>4</sup> Zákon tyto pojmy užívá jak v oblasti trestního práva hmotného tak i procesního. Pokud by v oblasti trestního práva hmotného teorie i praxe připouštěla širší výklad pojmu „státní orgán“, nebylo by zřejmě důvodu nepoužívat jej v témže smyslu i v trestním právu procesním.<sup>5</sup>

V trestním zákoně se pojem „státní orgán“ vyskytuje v řadě jednotlivých ustanovení a zákon vcelku jednoznačně rozlišuje mezi státními orgány a jinými subjekty, o nichž případně v těchto ustanoveních též hovoří.<sup>6</sup> Hmotněprávní úprava rozlišuje mezi státními orgány, orgány samosprávy, hospodářskými a jinými institucemi. Z tohoto rozlišení vychází i teorie.<sup>7</sup> Nejlépe je to patrné v definici pojmu

---

ČLK...“ (pozn. č. <sup>6</sup>) – odkazuje na: J. Fenyk, R. Ondruš: Česká národní banka – její povinnosti jako státního orgánu v trestním řízení, Union č. 1/1998).

<sup>3</sup> Takto byla povinnost součinnosti podle § 8 odst. 1 tr. ř. konstituována podle dřívější právní úpravy, tam však byly takové instituce výslovně pojmenovány. Ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. ve znění účinném do 30. 6. 1990 znělo: „Státní orgány, společenské organizace, pokud se podílejí na plnění úkolů státních orgánů, jakož i státní a jiné socialistické hospodářské organizace, jsou povinny pomáhat orgánům činným v trestním řízení při plnění jejich úkolů, zejména s největším urychlením vyhovovat jejich dožadáním a trestné činy neprodleně oznamovat prokurátoru nebo orgánům Sboru národní bezpečnosti.“

Následně byla provedena změna a s dílčími formulačními úpravami, pokud jde o pojmenování orgánů činných v trestním řízení podle vývoje právní úpravy, platí od 1. 7. 1990 až do dnešní doby ohledně oznamovací povinnosti znění, podle něhož jen „státní orgány jsou dále povinny neprodleně oznamovat...skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.“

<sup>4</sup> Viz již článek v poznámce pod čarou č. 2 výše. Šlo o diskuse ohledně existence povinnosti součinnosti s orgány činnými v trestním řízení a oznamovací povinnosti ČNB ve smyslu § 8 odst. 1 tr. ř. Kromě již cit. práce viz ještě k témuž: 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. Lze souhlasit s názorem, podle něhož tam, kde daná instituce, na níž byl přenesen výkon státní správy v určité oblasti, je označována – byť jen pro výkon této činnosti - za správní úřad (i když jen tak, jak to činí současná úprava v § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, podle níž je ČNB právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu, se sídlem v Praze; nezapisuje se do obchodního rejstříku. Jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy), pak jím v této oblasti skutečně je a má i povinnosti státního orgánu včetně oznamovací povinnosti podle § 8 odst. 1 tr. ř. Do této úpravy však zasáhl Ústavní soud. Nález dosud publikován nebyl (nemění zásadně zde formulované závěry).

<sup>5</sup> Tím spíše, že použití analogie je v procesním právu zásadně přípustné (nejde-li o zásahy do základních práv a svobod a jejich meze). Právě zde – jak bude uvedeno dále - by bylo použití „pravé“ analogie velmi sporné, ne-li vyloučené. Má se tu na mysli analogie v tom smyslu, že se vědomě použije na vztah, který nijak upraven není, norma upravující obdobné vztahy. Nikoli tak, že se, byť za cenu extenzivního, avšak ještě přípustného výkladu, použije existující norma také na daný konkrétní případ.

<sup>6</sup> Jde o tato ustanovení trestního zákona: § 19 - odkaz na trestný čin útoku na státní orgán podle § 153, § 49 odst. 3 - u zápočtu výkonu činnosti do trestu zákazu činnosti, § 89 odst. 9 v definici pojmu „veřejný činitel“, § 97 u trestného činu sabotáže ve znacích této skutkové podstaty v odst. 1, § 145a u trestného činu padělání a pozměňování nálepek k označení zboží nebo předmětů dokazujících splnění poplatkové povinnosti v odst. 1, § 153 a § 154 u trestných činů útoku na státní orgán, § 171 – trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, § 199 - trestný čin šíření poplašné zprávy, § 259a – trestný čin mučení a jiného nelidského a krutého zacházení.

<sup>7</sup> Viz např. P. Šámal, F. Púry, S. Rizman, Trestní zákon, Komentář, 3. vydání 1998, C.H. Beck Praha, str. 795, pozn. č. 6 k trestnému činu podle § 153 tr. zák.: „Orgány státní správy jsou orgány moci výkonné, a to jak ústřední orgány, např. ministerstva, tak i orgány nižších stupňů, jako jsou okresní

„veřejný činitel“ podle § 89 odst. 9 trestního zákona.<sup>8</sup> Z toho co bylo řečeno, plyne, že v oblasti trestního práva hmotného nelze rozšiřovat výkladem pojem „státní orgán“ na takové subjekty, které státními orgány nejsou, ač mohou plnit a plní na základě zákonného zmocnění v některých oblastech (zpravidla specifických – s výjimkou orgánů území samosprávy) úkoly veřejné správy, které na ně v těchto oblastech stát delegoval.

V oblasti trestního práva procesního se v průběhu vývoje měnilo ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. tak, jak bylo postupně přeformulováno a přizpůsobováno dobovým společenským podmínkám, až nabylo současného znění. Nelze si nepovšimnout právě toho, že i v něm byl postupně omezován rozsah subjektů, které jím byly zavazovány k součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, i těch, kterým svěřila oznamovací povinnost o zjištěném podezření z trestného činu. Zákonodárce záměrně vypustil z tohoto ustanovení pojmy „společenské organizace, pokud se podílejí na plnění úkolů státních orgánů, jakož i státní a jiné socialistické hospodářské organizace“, a posléze ponechal oznamovací povinnost pouze státním orgánům, když u povinnosti součinnosti nejprve nahradil toto původní znění pojmem „všechny organizace“ a nakonec je upravil do stávající podoby.

I v platném trestním řádu se tento pojem vyskytuje v řadě ustanovení.<sup>9</sup> Jeho výklad, podávaný komentáři právě k ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. nedává příliš prostoru pro extenzivní výklad jeho obsahu a rozšiřování okruhu subjektů,

---

úřady, apod. Orgány samosprávy jsou obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta, obecní policie, resp. ve statutárních městech primátor a městská policie. Jiný státní orgán je orgán, který vystupuje jménem státu, uskutečňuje úkoly a funkce státu výkonnou a nařizovací činností a je zřízen jako organizačně-právní jednotka se samostatnou působností a pravomocí a odpovídající organizační strukturou. Takovým orgánem je např. státní zastupitelství.“ Dál pak tamtéž v pozn. č. 7 na str. 797 u trestného činu podle § 154 tr. zák.: „Ustanovení § 154 na rozdíl od ustanovení § 153 neposkytuje ochranu orgánům samosprávy, a to ani v případech, kdy plní některé funkce státních orgánů, které na ně byly převedeny. Vyplyvá to z dikce tohoto ustanovení, která mluví pouze o státním orgánu.“

<sup>8</sup> V téže publikaci (poznámka pod čarou č. 7) na str. 536 právě k § 89 odst. 9 tr. zák.: „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 vypuštěni z definice veřejného činitele i pracovníci státních organizací, pokud se podíleli na plnění úkolů státu a společnosti a používali při tom pravomoci, která jim byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Pokud učebnice trestního práva hmotného tyto orgány státních organizací zařazuje mezi státní orgány<sup>1)</sup>, není pro to v zákoně opory. Jestliže novela orgány státních organizací vypustila, nelze je již ani analogicky do definice zařazovat. Navíc např. v důsledku privatizace zdravotnictví a školství mohli by být při takovém extenzivním výkladu zařazeni mezi veřejné činitele i soukromí lékaři a ředitelé soukromých škol, což nelze připustit. Činění rozdílu mezi lékaři státních zdravotnických zařízení a lékaři soukromými, příp. mezi řediteli státních škol a řediteli soukromých škol, nemá pak žádné opodstatnění“. (V pozn. č. 1 se uvádí: „Novotný, O. – Dolenský, A. – Val’o, M., - Vokoun, R.: Trestní právo hmotné. II. Zvláštní část. CODEX Nakladatelství Hugo Grotius, a.s., Praha 1992, s. 132; 2. přepracované vydání 1995, s. 150, však již také poukazuje na spornost takového extenzivního výkladu.“)

K témuž viz ještě 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).

<sup>9</sup> Jsou to ustanovení: § 9 o posuzování předběžných otázek, § 65 odst. 4 o právech státních orgánů nahlížet do spisů, § 105 odst. 1 o odborném vyjádření, § 110 o posudcích, § 213 o důkazních prostředcích a důkazech, § 280 odst. 4 o osobách oprávněných k návrhu na povolení obnovy řízení, § 350 odst. 1 o výkonu trestu zákazu činnosti.

podřaditelných pod tento pojem mimo soustavu státních orgánů.<sup>10</sup> Pokud se tento pojem vyskytuje i v dalších ustanoveních trestního řádu, spokojují se autoři vcelku logicky buď s formou odkazu na toto provedené vysvětlení,<sup>11</sup> nebo jej již nijak dále nevysvětlují, popřípadě jej vysvětlují spíše jen náznakem demonstrativního výčtu těchto orgánů.<sup>12</sup>

Při posuzování toho, zda je povinností orgánů územní samosprávy vykonávajících přenesenou působnost oznamovat trestné činy podle § 8 odst. 1 tr. ř., je třeba mít na paměti, že oznamovací povinnost podle tohoto ustanovení je skutečně **povinností**. To znamená, že jako povinnost může stíhat jen toho, komu byla zákonem uložena. Byla-li zákonem - dnešním výslovným zněním ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. - uložena státním orgánům, nemůže zásadně stíhat nikoho jiného než státní orgány. Jiný výklad by byl v rozporu se základními principy, na nichž je postavena státní moc a její uplatňování vůči ostatním subjektům ve státě. To vyplývá v první řadě z platné Ústavy České republiky.<sup>13</sup> Nelze proto – bez dalšího – připustit takový extenzivní výklad, který by **povinnost** oznamovat trestné činy ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. přenášel bez příslušného zákonného podkladu na jiné subjekty než ty, které jsou státními orgány v tom smyslu, jak jsou obecně chápány, tedy jako „skutečné“ státní orgány (orgány státní moci a státní správy, správní úřady). Obecně se proto tato povinnost nemůže vztahovat na jiné subjekty, které nejsou státními orgány v tomto smyslu, byť na ně byla i zčásti přenesena pravomoc a kompetence v některých oblastech, a na základě tohoto zákonného zmocnění – nikoli však jako orgány státu, státní orgány v užším smyslu, ale jako od státu zcela odlišné instituce (zpravidla právnické osoby) – by jednaly způsobem, náležejícím jinak jen orgánům správním.

V zájmu úplnosti, byť se podnět k vydání výkladového stanoviska týkal jen vztahu k orgánům magistrátu města, tedy obce, bude třeba řešit otázku, do jaké míry stíhá oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 tr. ř. všechny veřejnoprávní korporace pověřené výkonem samosprávy, či jen některé z nich a proč. Ty se dělí na dva základní typy – na veřejnoprávní korporace zájmové samosprávy a na veřejnoprávní korporace územní samosprávy.

## I. Orgány územní samosprávy

Územní samospráva má své zakotvení v Ústavě.<sup>14</sup> Obecně jsou tyto orgány charakterizovány jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody (čl. 100 Ústavy). Mohou vydávat právní

<sup>10</sup> Viz např. P. Šámal, V. Král, J. Baxa, F. Púry, Trestní řád, Komentář, I. díl. 3. vydání 2001, C.H.Beck, Praha, str. 63-64: „2. Státními orgány jsou zejména zákonodárné orgány, orgány státní správy (včetně ústředních orgánů – orgány výkonné moci), soudy a státní zastupitelství... Zvláštní postavení má Nejvyšší kontrolní úřad... Pokud jde o Českou národní banku srovnej výklad k odstavci 2 tohoto ustanovení... K ústředním orgánům státní správy srovnej zákon č. 2/1969 Sb.,... Státními orgány ve smyslu tohoto ustanovení jsou i jednotlivé organizační složky státního aparátu. 3. Právními osobami jsou sdružení fyzických nebo právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon (§ 18 odst. 2 obč. zák.)...“

<sup>11</sup> Viz tamtéž, str. 312, vysvětlivka k témuž pojmu, užitému v ustanovení § 65 odst. 4 tr. ř.

<sup>12</sup> Viz tamtéž, II. díl, k ustanovení § 280 odst. 4 tr. ř., str. 1509-1510: „Stejnou povinnost mají i další (blíže nespecifikované) státní orgány, zpravidla půjde o policejní orgány, obecní úřady, ministerstva, apod.“

<sup>13</sup> Srov. především čl. 2 odst. 1, 3 Ústavy ČR; dále též čl. 2 odst. 2, 3 a čl. 4 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>14</sup> Její čl. 8 stanoví, že se zaručuje samospráva územních samosprávních celků.

předpisy jak v oblasti samostatné působnosti tak i v oblasti přenesené působnosti.<sup>15</sup> Výkon státní správy územně samosprávnými celky v oblasti přenesené působnosti je ústavně založen čl. 105, podle něhož výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. V tomto ústavním rámci je pak oprávnění (ale i povinnost a to je pro posouzení věci zde podstatné) vykonávat státní správu. Její výkon je blíže upraven jednotlivými zákony, upravujícími vznik, postavení a působnost územně samosprávných celků. Jsou jimi:

- pokud jde o kraje, ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění zákona č. 176/2001 Sb., a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích ( krajské zřízení ),
- pokud jde o obce, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ( obecní zřízení),
- pokud jde o Prahu, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Tyto právní předpisy dále upravují postavení uvedených územně-samosprávných celků jako orgánů vykonávajících v přeneseném rozsahu státní správu. Tato ustanovení, byť samozřejmě obsažená v každém předpise zvlášť a vztahující se na daný územně samosprávný orgán, jsou svou podstatou prakticky totožná. Tyto předpisy zejména:

- stanoví, že územně samosprávné celky vykonávají státní správu v přenesené působnosti tam, kde tak stanoví zákon;<sup>16</sup>
- v souladu s Ústavou prohlašují území, jež daný samosprávný orgán spravuje, za správní obvod,<sup>17</sup>
- ukládají jim povinnost tuto působnost vykonávat,<sup>18</sup>
- na plnění úkolů na tomto úseku jim stát poskytuje příspěvky;<sup>19</sup> v jistém smyslu si tedy stát výkon této správní činnosti i financuje,
- je jim uložena obecná informační povinnost vůči státním orgánům, pokud jde o údaje a informace potřebné pro výkon jejich působnosti,<sup>20</sup>
- v oblasti přenesené působnosti se řídí nejen zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona, také ale (nejde-li o vydávání vlastních právních předpisů nebo o rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a

---

<sup>15</sup> Podle čl. 104 odst. 3 zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Pravomoc k vydávání právních předpisů v oblasti přenesené působnosti vyplývá z čl. 79 odst. 3, podle něhož ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

<sup>16</sup> Mají zde výlučnou působnost. Jiné orgány tak mohou činit, jen pokud je jim to zákonem výslovně dovoleno.

<sup>17</sup> Viz § 2 odst. 3 zákona o hl.m. Praze: „Svěří-li zákon orgánům hlavního města Prahy výkon státní správy (dále jen "přenesená působnost hlavního města Prahy"), je území hlavního města Prahy správním obvodem.“ Obdobně § 7 odst. 2 obecního zřízení: „Svěří-li zákon obci výkon státní správy (dále jen "přenesená působnost"), je území obce správním obvodem. Městské obvody a městské části v územně členěných statutárních městech jsou správním obvodem, je-li jim zákonem nebo statutem svěřen výkon přenesené působnosti...“ Podobně také § 29 odst. 1 zákona o krajském zřízení: „Kraj vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností kraje (dále jen "přenesená působnost").“

<sup>18</sup> Viz § 7 odst. 2 obecního zřízení, § 29 odst. 2 krajského zřízení, § 5 odst. 1 zákona o hl. m. Praze.

<sup>19</sup> § 29 odst. 3 krajského zřízení, § 62 zákona o obecním zřízení, § 31 odst. 3 zákona o hl. m. Praze.

<sup>20</sup> Viz § 13 odst. 2 obecního zřízení, § 15 odst. 2 krajského zřízení, § 5 odst. 3 zákona o hl. m. Praze.

povinnostech fyzických a právnických osob) i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>21</sup>

Z toho lze vyvodit pro výkon přenesené působnosti orgánů územně samosprávných celků (tedy pro výkon delegované státní správy), že je nelze sice výslovně označit za státní orgány, mají však v této oblasti kompetenci jejich postavení, jsou státním orgánům podřízeny a proto mimo působnost, jejíž výkon je přípustný jen na základě zákonného zmocnění, jsou vázány i interními akty nadřízených státních orgánů; jsou jim také za výkon této činnosti odpovědní. To je dáno tím, že výkon veřejné správy v oblasti přenesené působnosti není výkonem decentralizované veřejné správy ze státu na samosprávný orgán, ale výkonem státní správy, kterým byly tyto územně samosprávné celky jen **pověřeny**. Výkon této správy jim tedy byl svěřen nikoli proto, že chtěl stát na ně tuto správu přenést jako na orgány samosprávné, tedy proto, že by se chtěl výkonu této správy sám zbavit a ponechal ji v rukou samosprávy, ale proto, že z praktických důvodů, z důvodů hospodárnosti tam, kde to je vzhledem k požadavkům na odbornost a dalším požadavkům na efektivní výkon správy možné (pro odstranění dvojkolejnosti v budování orgánů pro správu věcí veřejných) ji na ně přenesl. Stále však jde o výkon státní správy, který je ovšem prováděn subjekty nestátními - orgány územní samosprávy. Jde tu v tomto smyslu o výkon nikoli decentralizované státní správy samosprávným subjektem, ale o výkon dekoncentrované státní správy na nižší orgán, který – kromě tohoto, že v jiné agendě jedná jako samosprávný orgán - v této „dekoncentrované“ agendě vystupuje v roli státního orgánu, zastupuje jej a v tomto smyslu je vlastně jako by (ve smyslu příslušných vertikálních, relativně těsných vztahů ke státním orgánům na instančně vyšších stupních v linii orgánů státní správy) začleněn i do soustavy státních orgánů.

Byly-li tyto orgány územních samospráv v oblasti přenesené působnosti pověřeny výkonem státní správy, za kterou jsou státem do určité míry i honorovány a jsou k jejímu výkonu povinny v rozsahu, v jakém by ji jinak zabezpečovaly státní orgány, vztahují se na ně zásadně všechny povinnosti, které by se v této oblasti vztahovaly na stát, pokud by státní orgány pro výkon těchto působností existovaly. Protože jsou zde vázány ve stejném rozsahu povinnostmi jako státní orgány, musí se na ně už z tohoto principu vztahovat i ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř., protože to je zákonné ustanovení, které stanoví povinnost státním orgánům oznamovat trestné činy, které (samozřejmě, to je předpoklad, který je dán zásadami pro výkon státní moci a správy) zjistí v rámci řádného výkonu své úřední působnosti. Oznamovací povinnost podle ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé tr. ř., podobně jako povinnost součinnosti upravená ve stejném ustanovení, je konstituována trestním řádem nikoli nahodile, tedy například proto, že některý orgán je označen za státní orgán, ale proto, že tento orgán vykonává některou z funkcí státu, mezi jehož funkce samozřejmě a neoddělitelně patří i funkce policejní, patří mu povinnost zajistit ochranu společnosti před negativními společenskými jevy, jako je kriminalita, povinnost zabezpečovat (a to i prostředky práva trestního, trestní represí) výkon spravedlnosti. Nelze se proto na ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. a v něm užitý pojem „státní orgán“ dívat jen formálně, z pohledu jeho znění, gramatického vyjádření, ale **obsahově** (z pohledu toho, co má tento pojem vlastně vyjádřit). U územně

---

<sup>21</sup> Přitom usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou těmto orgánům ukládat povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány kraje, okresní úřady a orgány obcí. Pro kraje je tato povinnost stanovena v § 92 krajského zřízení formulována poněkud odlišně, byť obsahově téměř shodně.

samosprávných celků, byť jednají v těchto vztazích orgány samosprávné, vystupují – obrazně řečeno – z pověření státu, jako zástupci státu a vykonávají činnosti státní správy, nikoli samosprávy. Jednají za státní orgány, z pověření státu. Takže to, co tu je podstatné, je samotná povaha vykonávané činnosti, samotné plnění svěřených funkcí, nikoli pojmenování orgánu a jeho zařazení v institucionálním státně (územně) mocenském rámci organizační struktury státu. Proto jde-li o výkon přenesené působnosti, jsou i orgány územně samosprávných celků, které tuto správu vykonávají, v daných vztazích vázány povinností oznamovat trestné činy podle § 8 odst. 1 tr. ř. jako každý jiný státní orgán. Tento závěr může však mít i závažné hmotně-právní důsledky. Úmyslné neplnění oznamovací povinnosti podle § 8 odst. 1 tr. ř. odpovědným pracovníkem územně samosprávného celku v oblasti přenesené působnosti (v oblasti delegované státní správy), by totiž mohlo (samozřejmě za splnění všech ostatních podmínek zákona, včetně naplnění stránky subjektivní) zakládat podezření ze spáchání trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák.

Jinak tomu ovšem bude v oblasti **samostatné působnosti**. V této oblasti nejde o výkon státní správy ve shora uvedeném smyslu, tam jde o výkon veřejné správy, decentralizované od státu, tedy o výkon v pravém smyslu **veřejné samosprávy**. Tam vystupují také tyto orgány jako skutečné samosprávné orgány, ingerence orgánů státu – byť z pochopitelných důvodů přípustná – je omezena jen na zkoumání souladu jejich postupu se zákonem, a jen v zákonem vymezených oblastech. Protože tady není žádné výslovné ustanovení, které by zavazovalo orgány územních samospráv k oznamovací povinnosti, v oblasti samostatné působnosti se na ně povinnost oznamovat trestné činy podle § 8 odst. 1 tr. ř. nevztahuje.

## II. Orgány zájmové samosprávy

Z toho, co bylo již řečeno, je zřejmé, že pro druhý typ orgánů vykonávajících veřejnou samosprávu zásadně neplatí oznamovací povinnost vyplývající z ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř., pokud jim ji zvláštní zákon nestanoví. Tento typ samosprávy není ústavně zakotven, oprávnění (a povinnost) konat samosprávnou činnost i mocenskými prostředky v určitých, zákonem vymezených oblastech, vyplývá ze zákonného zmocnění uvedeného v těch zákonech, jejichž předmět úpravy spočívá buď přímo ve zřízení takového orgánu a úpravě jeho postavení, oprávnění a povinností, nebo jde o úpravu vtělenou do zákonů upravujících činnost, na níž se má svou působností (tou či onou měrou) podílet i subjekt samosprávného charakteru svými orgány.

Pokud žádný zákon takové samosprávné orgány přímo za státní orgány neoznačuje (ostatně je ani označit nemůže), a pokud navíc žádný zákon jim také tuto oznamovací povinnost přímo nestanoví, nelze tuto povinnost jen „analogicky“ – od jakési „podoby“ postavení se státními orgány - odvozovat, protože žádná povinnost nemůže být založena na pouhé analogii. Tady nejde o analogii, obecně přípustnou v trestním právu procesním, tedy období postupu podle některého z ustanovení řešícího podobné vztahy pokud tento postup není výslovně upraven.

Tady jde o skutečnou, nově konstituovanou povinnost, kterou zákon ukládá určitému subjektu, a tu nelze na další, výslovně nepojmenované subjekty přenášet jen s poukazem na to, že ve vztazích, v nichž vystupují, mají **obdobné** postavení, jako mají státní orgány ve vztazích, v nichž vystupují ony, přičemž podobnost tohoto postavení je spatřována jen v tom, že je jim svěřena část veřejné moci. Tím, že

vykonávají v určitých oblastech správu vlastních věcí částečně i mocenskými prostředky, se z těchto samosprávných orgánů nestávají státní orgány. Stále zůstávají orgány samosprávnými, nadto se zvláštní působností. Nemají tedy postavení obdobné jako státní orgány, mají postavení zcela odlišné, specifické a pro tato specifika je jim pak svěřována i určitá část veřejné moci. To, že nemají a nemohou takovou povinnost uvedené subjekty zájmové samosprávy mít, plyne i z těch právních předpisů, které je konstituují. V žádném z nich, byť jim i byla svěřena část moci, nejsou označeny jako státní orgán, a v žádném z nich jim není taková povinnost, kterou by bylo možno ztotožnit s oznamovací povinností podle § 8 odst. 1 tr. ř., výslovně uložena.<sup>22</sup>

V zákoně není nikde výslovně uvedeno, že by tyto samosprávné orgány prováděly státní správu „v přenesené působnosti“. U těchto orgánů jiné než územní samosprávy jde skutečně o decentralizovaný výkon státní správy, tedy o výkon správy sice veřejné, jehož se však sám stát zbavuje, a který v přesně vymezeném rozsahu přenáší na zvláštní samosprávné orgány, ponechává ji na nich, nepodřizuje si je, takže nejednají – jako tomu je u územních samospráv v přenesené působnosti - „v jeho zastoupení“ v užším smyslu. Správu věcí vlastních, které provádějí jako samosprávný subjekt ve vymezených oblastech, neprovádějí proto, že by jim stát svěřil uvedenou působnost, aby přitom zůstala stále činností státní, tedy přeneseným výkonem **státní správy**.<sup>23</sup> Vykonávají tu vlastní, státem na ně přenesenou, jim svěřenou, samosprávnou působnost, a to v zákonem stanoveném rozsahu samozřejmě i mocenskými prostředky.<sup>24</sup> Také tu si stát ponechává určité prostředky pro provádění dozoru nad jejich činností, děje se tak však nikoli proto, že by mu byly podřízeny a konaly státní správu jako jeho prodloužené nástroje, ale proto, aby v podstatných záležitostech bylo možno napravovat vzniklé excesy tak, jak tomu

---

<sup>22</sup> To lze zjistit z obsahu příslušných zákonů. Viz k tomu zejména: Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, zákon č. 237/1991 Sb. o patentových zástupcích (Komora patentových zástupců), zákon č. 381/1991 Sb. o Komoře veterinárních lékařů České republiky, zákon č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád) - notářské komory, zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě), zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii (Česká advokátní komora), zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb. (Komora auditorů České republiky), zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů (Exekutorská komora České republiky).

<sup>23</sup> Podpůrně lze poukázat např. na rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci zn. Rs 262 2 A 402/96: **„Česká lékařská komora není ústředním orgánem státní správy ve smyslu ustanovení § 246 odst. 2 o.s.ř.“** V odůvodnění pak mj.: „...Rozhodujícím je totiž v daném případě vědomí rozdílu mezi vlastním požadavkem zákonodárce na určení příslušnosti a právním postavením žalovaného. Zákon předpokládá, že vrchní soudy budou přezkoumávat rozhodnutí orgánů České republiky, tedy orgánů státu. Komora je však orgánem, který zabírá výšeč pravomocí směrem k co největšímu omezení státních orgánů ve prospěch orgánů samosprávných. Tyto orgány pak obstarávají jednak záležitosti vlastní, jednak mohou vyřizovat i záležitosti správy státní a stát tak některé úkoly obstarává jen nepřímo prostřednictvím orgánu samosprávného. Jestliže je třeba hledat nějaký protiklad samosprávy, pak tím nejpřirozenějším je správa státní. Správu zde totiž neobstarává stát, ale je jiná, od státu se lišící osoba, samosprávný orgán. Jestliže uvedenou úvahou lze vyloučit totožnost orgánu státního a samosprávného, nelze se dobrat ani jiného závěru než shora vyřčeného, že totiž věcná příslušnost vrchního soudu není při přezkoumávání rozhodnutí komor dle zák. ČNR č. 220/1991 Sb. dána, když zákon (§ 246 odst. 2 o.s.ř.) uvažuje výlučně s orgány České republiky, přesněji s jejími orgány ústředními, a nikoli tedy s orgány samosprávnými.“ Viz:[ASPI: Soudní judikatura č. 9/1998, str. 275].

<sup>24</sup> Při určitém zjednodušení lze přirovnat výkon této působnosti k výkonu samostatné působnosti u územně samosprávných celků.



obecně při výkonu veřejné moci, který se týká třetích osob, zásadně vždy musí být. Je zřejmě možno říci, že převážná část těchto kontrolních funkcí státu se soustřeďuje do následné, a to soudní kontroly veřejnoprávních aktů, vydávaných těmito orgány samosprávy (profesní, zájmové), jež probíhá v režimu norem správního soudnictví. Proto chtěl-li by zákonodárce oznamovací povinnost takovým subjektům uložit, musel by tak učinit výslovně, musel by je označit v zákoně takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že i na ně se tato povinnost vztahuje, tak jako se výslovně vztahuje na státní orgány. Lze tak učinit závěr, že na orgány zájmové samosprávy, byť plnily dílčí úkoly, jež na ně byly státem přeneseny, se oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 tr. ř. nevztahuje, pokud jim tuto povinnost zvláštní zákon výslovně neukládá.