

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Katedra regionálního managementu a práva

Teze bakalářské práce

Veřejnoprávní odpovědnost členů orgánů obcí v rozhodovacích procesech veřejné správy

Vypracovala: Mgr. Patricie Hruběšová

Vedoucí práce: JUDr. Martin Slobodník, Ph.D., LL.M.

České Budějovice

2023

Klíčová slova:

obec, členové orgánů, zastupitelstvo, trestní odpovědnost, správní odpovědnost, újma

JEL Classification: K (Law and Economics), K14 Criminal Law

Anotace: Práce se zaměřuje na problematiku veřejnoprávní odpovědnosti osob v souvislosti s jejich členstvím a rozhodováním ve volených orgánech územních samosprávných celků. Práce předkládá teoretická východiska související s problematikou veřejnoprávní odpovědnosti jednotlivých členů orgánů obcí, přičemž tyto teoretické poznatky jsou dále aplikovány v praktické části, která obsahuje charakteristiku dostupných statistik trestných činů spáchaných osobami v tomto postavení. Celkové údaje jsou následně doplněny o data získaná v padesáti obcích Jihočeského kraje, kdy na jejich základě je dovozován současný stav a vývojové tendence v této oblasti, a to včetně demonstrace možných negativních finančních dopadů do rozpočtů obcí. Výsledné závěry jsou kriticky zhodnoceny s návrhy příkladů adekvátních reakcí na současnou situaci a její zlepšení do budoucna.

Úvod a přehled literatury

Bakalářská práce reaguje na osobní zkušenost autorky, která ukazuje, že ač komunální volby a politické dění z nemalé části ovlivňují život kolem nás, občané (zpravidla) menších obcí si tuto skutečnost mnohdy neuvědomují a nevěnují jim proto dostatečnou pozornost a péči. Funkce člena zastupitelstva či jiného voleného orgánu plní v menších obcích různé role, od prestiže, sociálního statusu, dosažení životního cíle, snahy zlepšit své postavení či majetek, až po skutečnou motivaci zlepšit prostředí v obci. V tomto tématu tak vyvstává mnoho otázek psychologických, sociologických, mnohdy též etických, které zakládají potenciál pro zkoumání. Tato práce cílí zejména na otázku právně-ekonomickou s důrazem na rozvoj konkrétních obcí a regionů a v celé této spleti otázek se zaměřuje zejména na odpovědnost a odpovědnostní vztahy osob nacházejících se ve volených pozicích a jejich vliv na danou obec či region.

Práce nejprve vymezuje teoretické pozadí zejména právního charakteru fungování obce a jejích orgánů, následuje charakteristika odpovědnosti členů těchto orgánů na poli trestním, správním a okrajově pro srovnání též soukromoprávním. Mimo jiné je také upozorňováno na práva a povinnosti členů volených orgánů a možnosti jejich postihu za spáchaný trestný čin či přestupek. Následně práce zohledňuje analýzu Nejvyššího státního zastupitelství zabývající se trestnou činností členů volených orgánů územních samosprávných celků. Na tu je navázáno vlastní výzkumnou statistikou trestné činnosti členů volených orgánů obcí na území Jihočeského kraje.

Pro úplnost jsou závěrem zmíněny dva mediálně známé případy, u nichž lze předpokládat, že povedou k dovození trestní odpovědnosti některých členů volených orgánů, a u nichž se již také diskutují potenciální negativní dopady na územní samosprávné celky, a to zejména finanční dopady do jejich rozpočtů, které mohou trestnou činností členů jejich orgánů vzniknout. Na závěr jsou veškerá zjištění a data analyzována, komparována a vyvozeny důsledky včetně jejich kritického zhodnocení a návrhů pro budoucí zlepšení.

Z hlediska zdrojů vychází práce zejména z plného znění platných a účinných právních předpisů, nejvíce pak zpracovává následující zákony:

- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska literárních publikací byly stěžejně využity následující:

- Jelínek, J. (2019). *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část* (7. aktualizované a doplněné vydání). Leges.
- Mottlová, I. (2022). *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022: Základní principy fungování obce a jejích orgánů*. Svaz měst a obcí České republiky.
- Richter, M. (2021). *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Wolters Kluwer.
- Rothanzl, L. (2022). *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022: Odpovědnost zastupitelů*. Svaz měst a obcí České republiky.

- Analýzy trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků zpracované Nejvyšším státním zastupitelstvím v letech 2014, 2016 a 2018.

Plný seznam použité literatury je uveden v závěrečné části bakalářské práce.

Cíl práce

Hlavním cílem práce je analyzovat veřejnoprávní odpovědnost členů orgánů obcí v rámci výkonu jejich funkce a její dopad na ekonomickou stabilitu obcí, a to zejména s ohledem na odpovědnost trestní a správněprávní. Konečně je cílem práce též poukázat na aktuální situaci, tedy závažnost a rozsah zejména trestněprávní činnosti těchto osob v České republice a následně ji porovnat se situací v několika náhodně vybraných obcích Jihočeského kraje.

Metodika

Z metodologického hlediska je nejprve použita analýza dostupných dat a již existujících statistik, na kterou je navázáno vlastní výzkumnou činností, pro níž jsou data získávána za pomoci dotazníkového šetření, resp. žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Získaná data jsou následně analyzována a komparována s výše vymezenými veřejně dostupnými statistikami, nakonec jsou na základě indukční metody zhodnoceny výsledky dosavadních zjištění, jejich možné dopady a vysvětlení.

Obdobným způsobem je postupováno v případě navazující části práce, ve které je cílem poukázat na možné finanční dopady trestné činnosti členů volených orgánů do rozpočtů územních samosprávných celků. V tomto případě jsou za pomoci rešeršní činnosti vymezeny dva mediálně známé případy, které jsou blíže analyzovány, přičemž následně jsou opět prostřednictvím žádosti o sdělení informací územní samosprávné celky osloveny, tentokrát však s dotazy na očekávané finanční dopady těchto případů do jejich rozpočtů. Získaná data jsou závěrem analyzována a komparována s veřejně dostupnými zdroji, přičemž nakonec jsou na základě indukční metody zhodnoceny výsledky dosavadních zjištění, jejich možné dopady a vysvětlení.

Výsledky

V práci bylo demonstrováno, že se členové volených orgánů obcí mohou dopustit spáchání trestného činu či přestupku, a to i v rámci jednání souvisejícím s výkonem jejich funkce, stejně tak mohou být tyto osoby povinny k náhradě způsobené újmy. Co se týče právní kvalifikace nejčastěji postihovaného jednání, dominují dva trestné činy, které představují téměř dvě třetiny ze všech použitých kvalifikací. Jedná se o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby představující 35,1 % případů a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku v 30,3 % případů. Další v pořadí následují trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, zpronevěra, podvod, přijetí úplatku a poškození finančních zájmů EU. (NSZ, 2018, s. 12-13)

Z dosavadních veřejně dostupných statistik vyplynulo, že většina volených funkcionářů vykonává svou funkci řádně, trestná činnost těchto osob zaujímá nepatrný podíl na celkovém rozsahu kriminality – v České republice bylo za sledované období vydáno cca 1 331 328 záznamů o zahájení úkonů trestního řízení, přičemž pouhých 438 se týkalo členů orgánů ÚSC, jedná se

tak o méně než 0,03 % z celkové kriminality. (NSZ, 2018, s. 38) Z těchto statistik pak dále vyplynulo, že v primárně zkoumaném Jihočeském kraji byla trestná činnost těchto osob obzvláště nízká, jelikož za zkoumané období evidovalo Krajské státní zastupitelství v Českých Budějovicích pouhých 7 případů z celkových 438, což, jak ukazuje tabulka níže, bylo nejméně.

Tabulka 1 - Zatíženost státních zastupitelství

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

Zdroj: Analýza NSZ z roku 2018

V návaznosti na závěry výše vymezených analýz bylo prostřednictvím žádosti o poskytnutí informací osloveno padesát náhodně vybraných obcí Jihočeského kraje s dotazy na trestněprávní stíhání jejich členů volených orgánů za období posledních deseti let. Veškeré obce, které na žádost řádně reagovaly, odpověděly na položené otázky záporně, tedy v žádné z oslovených obcí za posledních deset let nedošlo k zahájení trestního stíhání z důvodu podezření na spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem funkce člena voleného orgánu, a tedy ani žádný člen těchto orgánů nebyl pro trestný čin odsouzen. Podrobné výsledky tohoto zkoumání jsou zpracovány v tabulce č. 7 plného textu bakalářské práce.

Jelikož nebyl nalezen žádný případ trestné činnosti těchto osob, byly za účelem demonstrace možných finančních dopadů trestné činnosti na rozpočet obcí využity dvě aktuální mediální kauzy – tedy kauza ROP Severozápad na území Ústeckého a Karlovarského kraje a dále kauza Stoka na území městské části Brno-střed. Všechny tři dotčené subjekty přitom byly dotázány na možné finanční dopady těchto případů do jejich rozpočtů, přičemž u všech bylo zjištěno, že případy jsou ve fázi soudního řízení a nelze tak s ohledem na presumpci neviny s jistotou prokázat spojitost jednání konkrétních osob se způsobenou škodou. Všechny subjekty však sdělily, že v rámci trestního řízení uplatnily z pozice poškozeného nárok na jim potenciálně vzniklou škodu, ta se přitom pohybovala v desítkách milionů korun. V případě dovození odpovědnosti, obviněných osob, tedy jejich odsouzení, budou tyto částky po nich jakožto fyzických osobách pravděpodobně nárokovány. Tím bylo mimo jiné poukázáno na spojitost trestněprávního jednání a obvyklý negativní dopad též do soukromoprávních vztahů a finančních rozpočtů územních samosprávných celků.

Diskuse

Výše vymezené výsledky však byly také podrobeny kritickému myšlení za současného zohlednění možných vedlejších vlivů. Okolnosti, které mohly mít na získané výsledky zejména stran trestné činnosti členů orgánů obcí dopad, jsou blíže vymezeny níže.

Jedním z důvodů, proč se nepodařilo nalézt žádnou obec, ve které by obdobný trestněprávní případ nastal, může být skutečnost, že vzorek oslovených obcí byl i přes jejich poměrně velké množství ve vztahu k rozloze a celkovému množství obcí v Jihočeském kraji stále nedostatečný. Předmět zjištění by tak mohl být doplněn o další budoucí zkoumání, které by zahrnulo ještě neoslovené obce či zbývající okresy. Současná zjištění pak představují minimálně tendence, že se aktuální situace v Jihočeském kraji nezměnila, případně že změny nebyly zásadní. Dalším důvodem uvedeného výsledku může být již také vyjádřený předpoklad, že trestná činnost je typičtější pro velká města než pro nejmenší obce, jelikož do vzorku oslovených obcí byly zahrnuty převážně obce skutečně malé, což mohlo výsledky do jisté míry ovlivnit.

Přestože je celkovým výsledkem této práce zjištění, že trestná činnost členů volených orgánů obcí je v zásadě nízká, tedy že většina osob není shledána vinnou ze spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem jejich funkce, v médiích se v zásadě objevuje stále větší množství případů a je tak dále potřeba klást si otázku, co je příčinou všech výše uvedených úvah. Je totiž možné, že statistiky dosud byly příznivé i z toho důvodu, že dříve o toto téma nikdo zájem nejevil a nikdo se blíže problematikou ani hojností trestní odpovědnosti členů volených orgánů ÚSC nezabýval. To nutně vedlo k tomu, že veřejnost výkonu těchto funkcí nevěnovala takovou pozornost, stejně jako že ji nic nemotivovalo k tomu, aby tak činila, jelikož nikdo lidi neupozorňoval, že je třeba mít z obdobných případů obavy. (Sokol, 2015) A tak, protože se začalo na tento potenciální problém upozorňovat a jednotlivé případy byly medializovány, věnují lidé činnosti jejich volených zástupců pravděpodobně větší pozornost, což mohlo zapříčinit nárůst počtu podávaných trestních oznámení ze strany fyzických a právnických osob.

Tento zlom by mohl mít kladné i záporné stránky, je samozřejmě nevhodné, že se mnozí nyní stanou trestně prověřovaným či dokonce stíhaným zastupitelem, aniž by se závažného protiprávního jednání skutečně dopustili, což zejména na malých obcích má obvykle nevratný vliv i na jejich reputaci. Zároveň je však možné, že je to právě zájem občanů a jejich aktivní podávání trestních oznámení, co zapříčinilo rozšíření tohoto tématu, stejně jako objevení dosud skrytých a neřešených protiprávních činů. Takový důsledek by naopak byl pro společnost zásadně pozitivní a mohl by vést k odhalení trestné činnosti, která dosud zůstávala skrytá.

Závěr

Již na základě teoretického vymezení bylo možné dojít k závěru, že členové orgánů obcí se mohou v souvislosti s výkonem své funkce dopustit protiprávního jednání, za které mohou být na poli veřejného práva odpovědni a stíháni. Obdobné pak bylo potvrzeno též v praktické části, ve které bylo poukázáno na stále se zvyšující počet trestních stíhání členů volených orgánů a stále se rozšiřující diskusi na toto téma. Z dosud dostupných statistik Nejvyššího státního zastupitelství ani z vlastní učiněné statistiky, která se zaměřila na padesát náhodně vybraných obcí Jihočeského kraje, však nebyla diskutovaná závažnost potvrzena. Naopak se ukázalo, že trestná

činnost členů volených orgánů je v porovnání s celkovým množstvím trestné činnosti v České republice zanedbatelná.

Na základě vlastního výzkumu učiněného v padesáti dotázaných obcích Jihočeského kraje se nepodařilo nalézt žádný případ, kde by za období posledních deseti let došlo k zahájení trestního stíhání člena voleného orgánu související s výkonem jeho funkce, což potvrdilo závěry o malém množství této trestné činnosti v daném kraji. Z množství podávaných trestních oznámení však bylo dovozeno, že lidé nejsou spokojeni s odborností a způsobem výkonu funkce mnoha takových osob, i když jejich jednání nemusí být nutně protiprávní či dokonce trestněprávně relevantní.

Vzhledem k těmto zjištěním však lze dovodit, že by bylo vhodné snažit se do budoucna prohloubit vzdělávání zastupitelů, což by jim nejen jejich funkci usnadnilo, ale mnohdy je před zahájením trestního stíhání i uchránilo či zlepšilo výkon veřejné správy. Ač celková zjištění této práce nasvědčují, že z trestněprávního hlediska není situace nijak závažná, nelze pominout skutečnost, že zjištění zároveň svědčí o nespokojenosti občanů a pravděpodobně neodborném výkonu těchto funkcí.

Kromě důkladnějšího vzdělávání zastupitelů by zřejmě bylo vhodné rozšířit vzdělávání všech občanů v záležitostech výkonu veřejné správy, aby tito znali svá práva a povinnosti, stejně jako práva a povinnosti svých zvolených zástupců. Pak by nedocházelo k situacím, kdy by občané zaměňovali politickou odpovědnost zastupitelů k jimi slibovaným prosazovaným cílům s odpovědností trestní, ale snáze by rozlišovali, které jednání může být trestné a které nikoliv. To by mohlo pozitivním způsobem zvýšit apel občanů na jejich zástupce a zlepšit vzájemnou komunikaci k projednávaným záležitostem, namísto zahlcování státních orgánů mnohdy nadbytečnými trestními oznámeními.

Potenciální ekonomické dopady trestné činnosti pak byly demonstrovány na dvou aktuálních případech, ve kterých je potenciální trestněprávně relevantní jednání členů volených orgánů předmětem soudního řízení a u nichž se předpokládá, že byla tímto jednáním způsobená škoda v řádech desítek milionů korun. Ta je přitom dovozována přímo z jednání, které je dosud předmětem dokazování, avšak které mělo mít původ v jednání členů orgánů v souvislosti s výkonem jejich funkce. Bylo tak mimo jiné poukázáno i na spojitost trestné činnosti těchto osob a ekonomických dopadů do rozpočtů územních samosprávných celků, které mohou být tímto jednáním připraveny o zásadní finanční částky. Stejně tak bylo potvrzeno, že tyto finanční částky mohou být z titulu náhrady škody následně požadovány po osobách, které tuto škodu způsobily a které mohou být v některých případech povinné k jejich neomezené náhradě.

Seznam literatury použité v tezích

Plný seznam použité literatury je uveden v textu bakalářské práce.

1. Nejvyšší státní zastupitelství (2018). Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, sp. zn. 1 SL 110/2018, Brno [online]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/nsz/cinnost-nejvyssiho-stat-niho-zastupitel-stvi/ostatni-dokumenty/>
2. Sokol, T. (2015). *Zastupitelé se bojí, ale nejsou to zločinci*. Česká advokátní komora. [cit. 5. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/scripts/de-tail.php?id=14393>
3. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Další bibliografické údaje

Type of thesis: bachelor

Author: Mgr. Patricie Hruběšová

Academic Year: 2022/2023

Department: Department of Regional Management and Law, Faculty of Economics, University of South Bohemia in Ceske Budejovice, Czech Republic

Thesis supervisor: JUDr. Martin Slobodník, Ph.D., LL.M.

Number of pages: 68

Language of thesis: CZ

Title of Thesis: Public liability of members of municipal bodies in public administration decision-making process

Annotation: The thesis focuses on the issue of public liability of persons in relation to their membership and decision-making in elected bodies of local governments. The work presents theoretical background related to the issue of public liability of individual members of municipal bodies, while these theoretical findings are further applied in the practical part, which contains the characteristics of available statistics of crimes committed by persons in this position. The overall data is then supplemented by the data obtained in fifty municipalities of the South Bohemia Region, on the basis of which the current situation and developing tendencies in this area are derived, including a demonstration of the possible negative financial impact on municipal finances. The resulting conclusions are critically evaluated with suggestions of examples of adequate responses to the current situation and its improvement in the future.

Key words: municipality, members of the bodies, representatives, criminal liability, administrative liability, damage

Přílohy volně vložené: žádné

Přílohy vázané v práci: Příloha 1 – žádost o informace obecná
Příloha 2 – Žádost o informace kauza Stoka
Příloha 3 – Žádost o informace kauza ROP