

9. 11. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Proč nejsou stíhány územní samosprávné celky

Není patrně pochyb o tom, že největší událostí posledních let v oboru trestního práva je přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim č. [418/2011](#) Sb. Tento zákon bude brzo účinný již pět let a i přes občasné procesní klopýtání orgánů činných v trestním řízení se zdá, že jeho aplikace je na vzestupu.

O této dosti specifické normě toho bylo již napsáno mnoho a nepochybně ještě napsáno bude. Zákon byl prozatím 6 x novelizován a jeho poslední radikální novela (č. [183/2016](#) Sb.) nabude účinnosti dne 1. prosince 2016. Blížící se zásadní rozšíření množiny „přičitatelných“ trestných činů a současně (konečně !) určitá možnost vyvinění právnických osob sice také stojí za komentář, ale tento článek má jiný cíl. Jeho účelem totiž je, zamyslet se nad (ne)aplikací zásady legality ve vztahu ke stíhání územních samosprávných celků.

Samotná zásada legality je vyjádřena v ustanovení § 3 odst. 3 trestního řádu a říká, že státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví (pokud zákon, nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak). Tato zásada tedy zní zcela jednoznačně a v rozporu s ní není ani možnost trestní věc odložit, ani možnost trestní stíhání zastavit, ani využití možností různých odklonů. Naproti tomu zásadu oportunity náš trestní řád nezná.

Pokud se jedná o územní samosprávné celky, pak účinnost zákona č. [418/2011](#) Sb. postavila od 1. ledna 2012 v rámci právnických osob do nové role i je. Díky tomu se tak objevily zcela nové možnosti postihu trestné činnosti, páchané právě na této, tzv. „komunální“, úrovni.

Zákon k tomu konkrétně uvádí tuto formu negativního vymezení aplikace :

„§ 6

*Vyloučení odpovědnosti některých právnických osob za trestný čin*

*(1) Podle tohoto zákona nejsou trestně odpovědné*

- a) Česká republika,*
- b) územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci.*

*(2) Majetková účast právnických osob uvedených v odstavci 1 na právnické osobě nevylučuje trestní odpovědnost takové právnické osoby podle tohoto zákona.“*

Ve vztahu ke konstrukci tzv. „přičítání“ trestní odpovědnosti právnické osobě je trestní stíhání územních samosprávných celků možné na základě deliktního jednání všech fyzických osob, které jsou s nimi v příslušném, zákonem předpokládaném, formálním a věcném vztahu. Z hlediska pozice územních samosprávných celků je tak zřejmé, že jim může být přičítáno deliktní jednání především všech hejtmanů krajů, primátorů měst, starostů obcí, ale dále také všech zastupitelů, tajemníků úřadu, vedoucích odborů těchto úřadů, apod. Pokud se jedná o kolektivní orgány, může být územním samosprávným celkům přičítáno deliktní jednání, přijaté na základě rozhodnutí jejich zastupitelstev,

anebo rad.

V případě územních samosprávných celků se však kromě toho může jednat, při splnění všech podmínek § 8 odst. 2 písm. b) zák. č. [418/2011](#) Sb., také o všechny ostatní zaměstnance, tj. dokonce i o řadové zaměstnance úřadů územních samosprávných celků. Nelze zapomínat ani na to, že i těmto právníkům osobám může být bizarně přičteno dokonce i jednání neznámého fyzického pachatele.

Jak zákon uvádí, územní samosprávné celky nejsou trestně odpovědné pouze při výkonu veřejné moci. Co to v praxi konkrétně znamená?

Je třeba začít tím, že působení územních samosprávných celků je založeno Ústavou České republiky (čl. 99-105), přičemž jejich pozici a činnost podrobněji upravují zejména zákon č. [128/2000](#) Sb., o obcích, zákon č. [129/2000](#) Sb., o krajích a zákon č. [131/2000](#) Sb., o hlavním městě Praze.

Z uvedených norem vyplývá, že územní samosprávné celky plní část úkolů veřejné správy. Vzhledem k tomu, že v právních vztazích vystupují svým jménem a také nesou odpovědnost, která z těchto právních vztahů vyplývá, nepochybně se u všech současně jedná o samostatné právní osoby.

Územní samosprávné celky (prostřednictvím svých obecních, krajských, apod. úřadů) ve své v každodenní praxi vykonávají celou řadu nezbytných činností, jejichž obsah lze obecně zahrnout do pojmu „výkon veřejné moci“. Tento pojem sice není v našem právním řádu nikde explicitně vysvětlen, praxe se však opírá o obsah usnesení Ústavního soudu II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993, které říká, že : *„Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“*

V těchto případech územní samosprávný celek funguje jako veřejnoprávní subjekt v rámci samostatné nebo přenesené působnosti. Tyto jeho činnosti se týkají například živnostenské agendy, agendy osobních dokladů a vedení matrik, poplatkové agendy, stavebního řízení, apod. Činnost samosprávného celku je zde tedy pro všechny jeho občany stejně tak významná, jako nezastupitelná, a je proto již z povahy věci zřejmé, že jeho přímý trestní postih jako právníké osoby zde nepřipadá v úvahu. Pokud tedy dojde při tomto výkonu veřejné moci k nějaké trestné činnosti (buť tzv. „přičitatelné“), lze pro ni stíhat pouze ty konkrétní fyzické osoby, které se jí dopustily a nikoliv tedy přímo územní samosprávné celky jako takové.

Do pojmu „výkon veřejné moci“ však na druhé straně již nespadá celá řada dalších činností. Jsou to obecně vzato všechny ty, v rámci kterých územní samosprávný celek nevystupuje vůči svému okolí, tj. zejména svým občanům, tzv. „vrchnostensky“, ale je s nimi již v rovnoprávném postavení.

Jedná se zde konkrétně o :

- obchodní činnost (zejména prodej nebo pronájem nemovitostí a činnost územních samosprávných celků jako veřejného zadavatele podle § 2 odst. 1 písm. c) zák. č. [137/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách),
- platbu daní a poplatků (například odvody z platů zaměstnanců, spotřební daň, daň z přidané hodnoty, apod.),
- oblast dotací a grantů (územní samosprávný celek jako jejich příjemce, buď ze strany státního rozpočtu, anebo ze strany strukturálních fondů EU),
- oblast životního prostředí (například souvislost s provozem čističek odpadních vod, lesním

hospodářstvím, odpadovým hospodářstvím, apod.),

- oblast „ostatní“ (teoreticky například padělání dokladů a osvědčení, používání nelegálního software, za určitých podmínek i korupční jednání, apod.).

Ve všech těchto směrech je proto přímý trestní postih územních samosprávných celků již teoreticky zcela možný s tím, že za příslušné trestné činy jim mohou být uloženy stejné tresty jako všem ostatním právnickým osobám, tj. :

- a) zrušení právnické osoby (s níže uvedenou výhradou),
- b) propadnutí majetku,
- c) peněžitý trest,
- d) propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty,
- e) zákaz činnosti,
- f) zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži,
- g) zákaz přijímání dotací a subvencí,
- h) uveřejnění rozsudku.

Územní samosprávné celky spadají do množiny těch právnických osob, o kterých zákon uvádí, že u nich nelze uložit trest zrušení právnické osoby proto, že to vylučuje jejich povaha (§ 16 odst. 1.) Toto speciální ustanovení se však vztahuje právě a pouze k tomuto trestu, takže všechny další tresty již uložit lze. Jisté ovšem současně je, že jakékoliv konkrétní trestněprávní dopady mohou mít buď přímé, anebo nepřímé, negativní důsledky nejenom pro územní samosprávné celky samotné, ale také pro občany v jejich územních obvodech. V podstatě jakýkoliv trest by způsobil problémy, které by se v určité míře vždy přenesly na právě na tyto nezúčastněné občany. Snadno si lze představit problémy vzniklé v souvislosti například s tím, že by byl územní samosprávný celek postižen peněžitým trestem, propadnutím, byť i části, svého majetku, anebo třeba zákazem přijímání dotací a subvencí.

Lze proto reálně předpokládat, že zvláštní význam by v trestní praxi mohlo mít ustanovení § 14 zákona č. [418/2011](#) Sb., které charakterizuje podmínky přiměřenosti trestů a ochranných opatření mj. povinností soudu přihlédnout k tomu, zda právnická osoba vykonává činnost ve veřejném zájmu. Tato kompetence je ale zákonem svěřena právě až soudu což znamená, že samotná zásada legality tím nijak dotčena není.

Pokud se jedná o trestnou činnost územních samosprávných celků, v praxi lze předpokládat z jejich strany zejména páchaní kriminality tzv. „bílých límečků“, což je například ve zjevné souvislosti s prováděním různých výběrových řízení, s prodejem či pronájmem obecního majetku, s udělováním dotací, grantů, apod. Dále to může znamenat například trestné činy typu dotačních a úvěrových podvodů, trestné činy daňové a v neposlední řadě ovšem také trestné činy korupčního charakteru. Na úrovni územních samosprávných celků se patrně nejčastěji jedná o trestnou činnost, spojenou se zadáváním veřejných zakázek (trestný čin Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, trestný čin Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a při veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku a trestný čin Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku).

Není určitě nutné cíleně sledovat media k závěru o tom, že orgány činné v trestním řízení se často zabývají trestnou činností, páchanou v prostředí územních samosprávných celků jednotlivými fyzickými osobami. Takové osoby jsou stíhány nejenom proto, že neudělaly něco, co udělat měly, anebo naopak proto, že udělaly něco, co udělat neměly. Někdy jsou dokonce stíhány i proto, že sice něco udělaly dobře, ale podle názoru orgánů činných v trestním řízení to mohly udělat ještě lépe...

S touto horlivostí je však ve zjevném kontrastu naprostá pasivita ve vztahu k územním

samosprávným celkům samotným. Vzhledem k permanentně vysokému počtu průběžných informací o trestné činnosti zastupitelů apod. je tedy patrné, že trestní odpovědnost samotných územních samosprávných celků je pro orgány činné v trestním řízení zjevně dosud nepřekonatelným problémem. Lze tak usuzovat velmi jednoduše již z toho, že o trestním postihu nějakého územního samosprávného celku u nás ještě nikdo neslyšel.

Je třeba si položit otázku, jaký je asi důvod této dosti specifické situace. Logický závěr je pouze jeden a tím je právě skutečnost, že jakýkoliv trest, uložený územnímu samosprávnému celku by byl tím, čemu se někdy velmi hezky říká „výstřel do vlastního kolena“. Můžeme sice územním samosprávným celkům upřímně přát, aby jim tento bohulibý stav vydržel i nadále, ale v tom případě si současně přiznejme, že zásada legality tu někdy platí a tam někdy neplatí, což pro občana proklamovaného právního státu určitě není konstatování příliš uklidňující. Jestliže pomíneme zjevně nesmyslnou možnost, totiž že se státní zástupci o příslušné přičitatelné trestné činnosti územních samosprávných celků nic nedozvěděli, tak zbývá konstatovat pouze to, že v tomto směru průběžně porušují jednu ze základních zásad trestního řádu.

Lze důvodně pochybovat o tom, že by tento stav byl trvale udržitelný. Buď tedy časem dojde k tomu, že do našeho trestního práva bude formálně začleněna zásada oportunitity, anebo?



**JUDr. Jan Vidrna,**  
spolupracující advokát

### **Advokátní kancelář Mgr. Robert Pergl**

Na Ořechovce 580/4  
162 00 Praha 6

Tel.: +420 224 232 611

Fax: +420 233 313 067

e-mail: [jan.vidrna@akpergl.cz](mailto:jan.vidrna@akpergl.cz)

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## **Další články:**

- [Zkreslené vzpomínky v trestním řízení vedeném pro pohlavní zneužívání](#)
- [Přenositelnost důkazů z daňového do trestního řízení](#)
- [Praktický návod na úspěch žádosti o podmíněné propuštění od roku 2026](#)
- [Přijetí prohlášení viny a povinnost soudu vypořádat námitky poškozeného](#)
- [Podmínky pro uložení trestu vyhoštění cizince](#)

- [Zamyšlení nad systémem alternativních trestů: poznámky na pozadí mezinárodní vědecké konference „Rethinking Sentencing: Are We Getting Justice Right?“](#)
- [Správné určení počátku běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení soudu, kterým se nařizuje výkon trestu odnětí svobody](#)
- [Rozšiřování státní moci při implementaci acquis EU: český fenomén gold-platingu na příkladu konfiskační směrnice](#)
- [Změna způsobu určování výše peněžité pomoci obětem: Řešení všech dosavadních problémů?](#)
- [Uplatnění adhezního nároku v trestním řízení a správním řízení](#)
- [Novela § 196 trestního zákoníku: racionální korekce, nebo oslabení ochrany dítěte?](#)