

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

**Trestní stíhání komunálních politiků:  
je trestní právo vhodným prostředkem řešení  
nevýhodných majetkových transakcí samospráv?**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2022/2023  
XVI. ročník

Autor: Bc. Jakub Čech  
Konzultant: JUDr. Jiří Mulák, Ph.D.

Navrhovaný profilační modul: Trestní právo

## **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do XVI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze 20. dubna 2023

Jakub Čech v. r.

Celkový rozsah vlastního textu práce (od úvodu po závěr), včetně mezer a poznámek pod čarou:  
53 889 znaků

## Obsah

Úvod .....	4
1. Trestné činy v územní samosprávě .....	5
2. Nevýhodné majetkové transakce samospráv – jak je řešit?.....	6
2.1 Soukromoprávní nebo správněprávní povaha hospodaření s majetkem obce? .....	6
2.2 Limity dispozice s majetkem obce a důvody neplatnosti právního jednání .....	8
2.3 Procesní postup řešení neplatnosti právního jednání obce .....	10
2.4 Trestní právo a subsidiarita trestní represe .....	12
3. Co stíhání zastupitelů brání?.....	13
3.1 Místní příslušnost .....	13
3.2 Nemožnost přezkoumat odložení věci.....	16
3.3 Podjatost orgánů činných v trestním řízení.....	20
3.4 Spolupráce Policie a samospráv.....	20
Závěr.....	23

## Úvod

Práce se zabývá velmi aktuální problematikou kriminalizace rozhodování orgánů územních samosprávných celků. Územní samosprávné celky nezdědkakdy činí transakce, které jsou objektivně majetkově nevýhodné a v rozporu s veřejnými zájmy.

Unie obhájců dlouhodobě kritizuje orgány činné v trestním řízení, zejména státní zastupitelství, že dochází k nadužívání trestního stíhání členů zastupitelstev územních samosprávných celků v souvislosti s jejich činností. Podle Unie obhájců vede údajně velké množství trestních řízení proti komunálním politikům k neochotě se podílet na komunální politice a k „vystrašenosti“ přijímat politická rozhodnutí.<sup>1</sup> Hlasování členů Rady hlavního města Prahy se ostatně v minulosti přesunula do legendární „kuchyňky“ právě z důvodu, aby nebylo zaznamenáno, jak kdo hlasoval. Naopak Nejvyšší státní zastupitelství tomuto názoru oponuje a v roce 2018 zpracovalo analýzu,<sup>2</sup> která podle Unie státních zástupců vyvrátila spekulace veřejnosti a obhájců o široké a nedůvodné kriminalizaci představitelů samospráv za jejich politická rozhodnutí.<sup>3</sup>

Práce v první kapitole stručně popisuje trestné činy, které zejména připadají v souvislosti s působením fyzických osob v orgánech územních samosprávných celků v úvahu. Následně autor rozebírá vybrané aspekty tématu na základě judikatury a aplikační praxe; a pokládá si následující výzkumné otázky:

- i. Je trestní právo vhodným prostředkem pro řešení (významně) nevýhodných majetkových transakcí územních samospráv, se zřetelem k zásadě subsidiarity trestní represe?
- ii. Jaké jsou důvody, proč se trestné činy představitelů samospráv nestíhají příliš často? Jaké je řešení tohoto stavu?

Za účelem hledání odpovědi na první výzkumnou otázku práce analyzuje nejen právní úpravu obsaženou v předpisech trestního práva, ale i v předpisech práva správního a občanského. To je nutné pro důkladné posouzení, zda jiná právní odvětví poskytují

---

<sup>1</sup> DOLEJŠÍ, Václav. Nejvyšší žalobce Zeman odmítá, že jeho lidé úmyslně kriminalizují komunální politiky. Seznam Zprávy. 2018. Dostupné elektronicky: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nejvyssi-zalobce-zeman-odmita-ze-jeho-lide-umyslne-kriminalizuji-komunalni-politiky-52304> [cit: 15. 5. 2022]

<sup>2</sup> Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Nejvyšší státní zastupitelství. 2018. Dostupné elektronicky: <https://verejnazaloba.cz/nsz/analyza-nsz-prinasi-objektivni-fakta-o-kriminalite-volenych-zastupcu-uzemnich-samosprav/> [cit: 15. 5. 2022]

<sup>3</sup> Zpráva NSZ vyvrátila spekulace o nadměrné kriminalizaci komunálních politiků. Unie státních zástupců. 2018. Dostupné elektronicky: <https://www.uniesz.cz/zprava-nsz-vyvratila-spekulace-o-nadmerne-kriminalizaci-komunalnich-politiku/#> [cit: 15. 5. 2022]

funkční a efektivní právní prostředky pro řešení problému, či nikoliv; a je tedy na místě vyvozovat trestní odpovědnost.

## 1. Trestné činy v územní samosprávě

Cílem této části práce není detailně rozebrat všechny aspekty trestných činů, které v souvislosti s činností orgánů územních samosprávných celků mohou být spáchány, ale pouze stručně vymežit, o jaké skupiny trestných činů se jedná a uvést mé úvahy nad zněním vybraných skutkových podstat, zejména v čem spatřuji problémy.

Především, členy zastupitelstev a „odpovědné úředníky“ územních samosprávných celků zmiňuje zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů („trestní zákoník“) v § 127 odst. 1 písm. d) jako úřední osoby. Toto postavení s sebou pojí jak vyšší míru ochrany,<sup>4</sup> tak i odpovědnosti: úřední osoba je speciálním subjektem trestných činů uvedených v § 329 a 330 trestního zákoníku, tj. **zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti**.

Všude, kde dochází ke správě cizího majetku, pak připadají v úvahu trestné činy **zpronevěry** (§ 206 trestního zákoníku), **porušení povinnosti při správě cizího majetku** (§ 220 trestního zákoníku), a na něj navazující **porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti** (§ 221 trestního zákoníku).

U trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku bych se krátce zastavil. Domnívám se, že je chybou, že skutková podstata tohoto trestného činu nijak nereflektuje specifikum správy veřejného majetku, tedy majetku, který je ve vlastnictví státu či jiné entity veřejného práva.<sup>5</sup> Domnívám se, že na hospodaření s veřejným majetkem je třeba i z hlediska trestního práva klást vyšší kautely než na hospodaření s majetkem soukromým. Jinými slovy, co nemusí být, v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe, považováno za trestný čin u jednatele (soukromé) společnosti s ručením omezeným, by mohlo a mělo být trestné u ministra, hejtmana nebo starosty obce. Na toto konstatování by se dalo odpovědět, že trestní zákoník odkazuje na zákonem stanovené či smluvně převzaté povinnosti, a ty se přirozeně budou lišit v soukromé obchodní korporaci a u veřejnoprávní entity jako je obec nebo kraj. To je pravda, ale i tak by trestní zákoník měl mezi porušením povinnosti při správě soukromého a veřejného majetku rozlišovat: i kvůli rozdílné závažnosti jednání a tedy trestům. V této

---

<sup>4</sup> Srov. např. § 140 odst. 3 písm. d) trestního zákoníku.

<sup>5</sup> Pojem veřejný majetek v současnosti není nikde legálně definován, ale pracuje s ním doktrína, srov. např. HAVLAN, Petr: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008.

souvislosti podotýkám, že v současnosti není skutečnost, že došlo k porušení povinnosti při správě veřejného majetku, ani znakem kvalifikované skutkové podstaty, což by se minimálně nabízelo.

Obce a kraje samozřejmě zadávají v rámci plnění svých úkolů veřejné zakázky, a proto je namístě zmínit také trestné činy podle § 256 a § 257 trestního zákoníku, tj. **zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě** a trestný čin **pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži**. U obou těchto trestných činů zákon počítá s tím, že je může spáchat úřední osoba (§ 256 odst. 4 a § 257 odst. 2 písm. b) trestního zákoníku).

Pro úplnost lze uzavřít, že i územní samosprávný celek může být pachatelem trestného činu. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů („TOPO“) v § 6a odst. 1 písm. b) stanoví, že podle tohoto zákona nejsou trestně odpovědné územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci. To znamená, že v situacích, kdy územní samosprávné celky nerealizují svou veřejnou moc, tj. například disponují se svým majetkem, žádají o dotace a podobně, jsou i územní samosprávné celky trestně odpovědné. Samozřejmě platí obecná pravidla týkající se trestní odpovědnosti právnických osob, tj. že právnická osoba se může dopustit pouze trestných činů, které nejsou uvedeny v § 7 TOPO a že musí být splněny podmínky přičitatelnosti (vytýkatelnosti) jednání právnické osobě.

## **2. Nevýhodné majetkové transakce samospráv – jak je řešit?**

### **2.1 Soukromoprávní nebo správněprávní povaha hospodaření s majetkem obce?**

Zákonná konstrukce v České republice je nastavena tak, že jednání, kterým územní samosprávné celky disponují se svým majetkem, mají soukromoprávní povahu s tím, že příslušné zákony upravující činnost územních samosprávných celků stanoví pouze odchylky od obecné soukromoprávní úpravy. Z obsahového hlediska se jedná o požadavky na to, jak má být majetek územního samosprávního celku využíván či jak územně samosprávný celek právně jednat naopak nesmí; z procesního hlediska pak o úpravu typu který orgán obce má kterou smlouvu schvalovat a že záměr obce disponovat s majetkem musí být zveřejněn na úřední desce.

Výstupem těchto postupů je ale vždy soukromoprávní smlouva, jejíž obsah a platnost je třeba posuzovat podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů („občanský zákoník“) a spory o nároky z ní vyplývající, případně spory o platnost takových právních jednání posuzují civilní soudy ve standardním civilním řízení sporném podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů („občanský soudní řád“).

Takto uvedeným shrnutím by bylo možné skončit, z teoretického hlediska ale může být zajímavé rozebrat, proč současné výše uvedené nastavení není jediné možné nebo jediné správné.

Vzhledem k veřejnoprávní povaze územních samosprávných celků a limitům, které územní samosprávné celky při majetkoprávních dispozicích vážou, by se nabízelo uvažovat o podřazení těchto smluv pod režim tzv. veřejnoprávních smluv, jak jsou upraveny v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“). Zákonodárce však o takové úpravě nerozhodl a patrně dospěl k závěru, že při dispozici územních samosprávných celků s jejich majetkem převažují soukromoprávní znaky. Dovodit výkladem povahu takto uzavíraných právních jednání jako veřejnoprávních smluv možné není, protože ji nestanoví zvláštní zákon (§ 160 odst. 6 správního řádu). Pokud by tyto smlouvy byly v režimu veřejnoprávních smluv, kromě jiných požadavků na obsah (srov. § 159 odst. 2 a 3 správního řádu) by především byl zcela jiný postup při jejich uzavírání a zejména při jejich přezkumu (viz § 163 až 165 správního řádu).

V této souvislosti se nabízí srovnání s úpravou poskytování dotací z rozpočtu územních samosprávných celků v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů („rozpočtová pravidla“). Územní samosprávné celky poskytují dotace také zpravidla v samostatné působnosti,<sup>6</sup> disponují přitom značnou mírou volnosti, neboť rozhodováním o tom, komu a na co například obec poskytne dotaci, obec realizuje své ústavní právo na samosprávu; obec je limitována srovnatelně jako při dispozici s majetkem v podobě prodeje pozemku: jedinými limity jsou dodržení zákonného postupu, dodržení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace a zákazu libovůle.<sup>7</sup> Přesto zákonodárce rozhodl, že tyto dotace se poskytují na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy (protože u dotací již veřejnoprávní povaha dotačního vztahu patrně převažuje),<sup>8</sup> jak vyplývá z § 10a odst. 3 rozpočtových pravidel.

---

<sup>6</sup> Naopak situací, kdy kraje poskytují dotace v přenesené působnosti je poskytování dotací soukromým školám, jak vyplývá z § 7a zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 52/2010–59, body 29 a 38 odůvodnění.

<sup>8</sup> Srov. tamtéž, bod 41 odůvodnění.

Lze tedy shrnout, že úprava hospodaření územních samosprávných celků je primárně soukromoprávní, a v režimu soukromého práva pak dochází i k posouzení zákonnosti, resp. platnosti takto uzavřených smluv. Domnívám se, že specifická povaha územních samosprávných celků vycházející z toho, že se jedná o orgány veřejné moci zřízené za veřejně prospěšným účelem, pod ústavní ochranou samosprávy, by měla vést k úvahám, zda si tato právní jednání nezaslouží svou vlastní úpravu na poli veřejného práva.

## 2.2 Limity dispozice s majetkem obce a důvody neplatnosti právního jednání

Podle § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů („zákon o obcích“), platí, že *„majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn“*.

Úvodem je vhodné položit základní otázku, zda toto ustanovení má normativní charakter, tj. zda obsahuje obecně závazné pravidlo chování a jeho porušení by tedy mělo vyvolat právní důsledky. Tento závěr může působit jako samozřejmý, nicméně vycházím z toho, že ustanovení může být mnohými (např. zastupiteli obcí a právními laiky) považováno pouze za souhrn určitých proklamací. V právním řádu České republiky však nebývá zvykem psát do normativního textu právního předpisu ustanovení mající pouze deklaratorní charakter.<sup>9</sup> Jak ale popíši dále, vnímání tohoto ustanovení jako pouhé proklamace není *a limine* nesprávné.

V § 38 odst. 3 dále zákon o obcích stanoví, že *„obec nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob“*, z čehož jsou stanoveny výjimky, kdy obec za takové závazky ručit může, např. za závazky bytových družstev anebo těch právnických osob, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát. V § 38 odst. 4 dále zákon o obcích stanoví, že *„právní jednání učiněná v rozporu s ustanovením odstavce 3 jsou neplatná“*. Nabízí se proto otázka, zda právní jednání učiněná v rozporu s § 38 odst. 1 jsou platná, resp. zda tento závěr vyplývá z § 38 odst. 4 *a contrario*. Podle A. Furka tomu tak skutečně je. Porušení těch povinností, které zákon neoznačuje jako důvod neplatnosti, nelze za důvod neplatnosti právního jednání považovat.<sup>10</sup> Souhlasím s ním,

---

<sup>9</sup> Srov. čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády: *„Právní předpis obsahuje pouze ustanovení normativní povahy.“*

<sup>10</sup> FUREK, Adam. § 38 [Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 215



že na základě použití metod logického výkladu se tento závěr nabízí. Ve prospěch tohoto závěru za nepřilíš jasné opačné výslovné úpravy by pak svědčil také obecný občanskoprávní princip, že na právní jednání je třeba hledět spíše jako na platné (§ 574 občanského zákoníku).

Jako silný ale vnímám argument účelem ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích: jaký by mělo stanovení povinnosti využívání majetku obce hospodárně v souladu se zájmy obce smysl a účel, pokud by porušení této povinnosti nevyvolalo žádné právní důsledky? Jednalo by se o tzv. imperfektní právní normu, anebo by o právní normu nešlo vůbec?<sup>11</sup>

Nesmíme zapomenout na obecnou úpravu v občanském zákoníku, kdy podle § 580 odst. 1 je neplatné právní jednání, které „*odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje*“. Je tedy otázkou, zda § 38 odst. 4 vede *a contrario* k závěru, že jiné důvody uvedené v zákoně o obcích důvodem neplatnosti nejsou; a zda tím tedy zákon o obcích překonává obecnou úpravu v občanském zákoníku v § 580 odst. 1. Vzhledem ke vztahu speciality zákona o obcích k obecné soukromoprávní úpravě v občanském zákoníku je ale i tento závěr možný.

Ve světle tohoto patrně ustáleného výkladu je patrné, že vnímání tohoto ustanovení jako pouhé deklarace není zásadně vzdáleno realitě. Úvahy o tom, že je výše uvedená zákonná konstrukce nesprávná, tak má spíše význam v rovině *de lege ferenda* než z hlediska právní interpretace (výkladu) platné právní úpravy.

Důvody, pro které je právní jednání obce bezesporu neplatné podle zákona o obcích, lze stručně shrnout takto:

- a) obec se právním jednáním zavázala ručit za závazky fyzických a právnických osob (§ 38 odst. 3, 4 zákona o obcích);
- b) zákon stanoví schválení právního jednání zastupitelstvem obce nebo radou obce a k tomuto schválení nedojde (§ 41 odst. 2 zákona o obcích), např. postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč je podle § 85 písm. i) zákona o obcích vyhrazeno zastupitelstvu obce;
- c) obec nezveřejnila na úřední desce záměr prodat, pronajmout či jinak disponovat s hmotnou nemovitou věcí (§ 39 odst. 1 zákona o obcích), sem lze řadit i případy, kdy obec záměr sice zveřejnila, ale ne po zákonem stanovenou dobu 15 dnů, anebo pokud

---

<sup>11</sup> Právní teorie o právních normách bez sankce hovoří jako o imperfektních právních normách. Pokud je ale obecným znakem právní normy vynutitelnost, je otázka, nakolik se vlastně jedná o právní normu.

obec záměr zveřejnila, ale následně uzavřela smlouvu odchylnou od zveřejněného záměru;<sup>12</sup>

- d) obec přistoupila k úplatnému převodu majetku za cenu nižší než cenu obvyklou, aniž by tuto odchylku zdůvodnila (§ 39 odst. 2 zákona o obcích).

K těmto důvodům neplatnosti právního jednání obce přihlédne soud i bez návrhu (§ 41 odst. 3 zákona o obcích).

Pochopitelně, nejedná se o úplný výčet důvodů neplatnosti právního jednání obce. Neplatná jsou i právní jednání samospráv z obecných důvodů podle § 580 občanského zákoníku, tedy neplatné je právní jednání, (i) které se přičí dobrým mravům, (ii) právní jednání které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje; a (iii) pokud má podle právního jednání být plněno něco nemožného. Jsem přesvědčen, že například právní jednání obce, které bude ve zjevném rozporu s obecně vnímaným veřejným zájmem, bude neplatné pro rozpor s dobrými mravy.

Stručně shrnuto: s majetkem obce musí být nakládáno účelně, hospodárně a v souladu s (veřejným) zájmem obce. Porušení této povinnosti nicméně nezpůsobuje neplatnost právního jednání. Porušení jiných zákonem o obcích stanovených povinností neplatnost právního jednání způsobuje, je-li to zákonem o obcích výslovně uvedeno.

Výše uvedené závěry sice vycházejí ze zákona o obcích, ale obdobně platí i pro kraje a hlavní město Prahu.<sup>13</sup>

### **2.3 Procesní postup řešení neplatnosti právního jednání obce**

V předchozí kapitole jsem shrnul, z jakých důvodů je právní jednání územního samosprávného celku (zpravidla obce) neplatné, a že majetkoprávní dispozice územních samosprávných celků se považují za právní jednání ve smyslu soukromého práva, a dějí se tedy na základě soukromoprávních jednání, podléhají režimu občanského zákoníku s odchylkami v zákoně o obcích, a nikoli veřejnoprávních smluv podle správního řádu.

Nyní se budu zabývat tím, jaké mají tyto závěry vliv na procesní stránku věci, tj. kdo a jak se může neplatnosti takových právních jednání dovolat.

---

<sup>12</sup> Srov. s rozsudkem Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 32 Cdo 1785/2017

<sup>13</sup> Pro stručnost pouze odkazuji na § 17 až 23 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a na § 35 až 43 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

V § 80 občanského soudního řádu je de facto obsažen žalobní typ tzv. určovací žaloby a je zde stanoveno, že „určení, zda tu právní poměr nebo právo je či není, se lze žalobou domáhat jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem“.

Stručně řečeno, ustálená judikatura Nejvyššího soudu,<sup>14</sup> opakovaně aprobovaná Ústavním soudem,<sup>15</sup> stojí na závěru, že občan (ani například opoziční zastupitel obce) nemá naléhavý právní zájem na určení neplatnosti právního jednání obce, jejímž je občanem.

Jak správně shrnuje L. Dušek, „nápravy se za stávajícího stavu mohou domáhat jen účastníci smlouvy, kteří ve většině případů zákon porušili úmyslně, aby získali výhodu spočívající ve výhodnějších podmínkách tím, že co nejvíce sníží informovanost. Pouze ve výjimečných případech se nápravy může dovolávat neúspěšný potenciální zájemce“.<sup>16</sup> K tomu lze doplnit, že tito účastníci se budou neplatnosti právního jednání domáhat pouze stěžlí; a pokud by například v rámci obce došlo ke změně politického vedení a obec by o určení neplatnosti právního jednání uvažovala, je otázkou, zda by mohla být úspěšná, když podle § 579 odst. 1 občanského zákoníku platí, že „způsobil-li někdo neplatnost právního jednání, nemá právo namítnout neplatnost nebo uplatnit z neplatného právního jednání pro sebe výhodu“. Lze předpokládat, že důvody neplatnosti budou zpravidla na straně obce; tedy zejména ty, které jsou uvedeny jako důvody neplatnosti v zákoně o obcích.

Jinými slovy, domoci se určení neplatnosti nezákonně uzavřené (a například pro obec nevýhodné) smlouvy je za současného právního stavu téměř nemožné. Nejenom, že tuto žalobu nemůže podat občan obce, který je ale jinak povinen platit do rozpočtu obce daně a poplatky,<sup>17</sup> ale takovou žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) nemůže podat ani například spolek chránící veřejné zájmy<sup>18</sup> nebo státní zastupitelství.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Například rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 28 Cdo 2081/2004, usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 30 Cdo 3664/2012.

<sup>15</sup> Například nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 1167/11, bod 20 odůvodnění.

<sup>16</sup> DUŠEK, Libor. Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem. Studentská vědecká odborná činnost. Praha: 2011, s. 22. Dostupné elektronicky: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/06/Pravo-obcana-domahat-se-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-ci-krajem.pdf> [cit: 17. 8. 2022]

<sup>17</sup> DUŠEK, Libor. Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem. Studentská vědecká odborná činnost. Praha: 2011, s. 3. Dostupné elektronicky: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/06/Pravo-obcana-domahat-se-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-ci-krajem.pdf> [cit: 17. 8. 2022]

<sup>18</sup> Zde se nabízí srovnání s procesním postavením spolků na ochranu přírody a krajiny ve správních řízeních, v nichž jsou chráněny zájmy přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů). Spolky tedy mohou vstupovat do správního řízení, aby chránily určitý veřejný zájem (na ochraně životního prostředí); tento veřejný zájem ale přitom musí chránit i správní orgán. Proč nemají podobně místní spolky možnost chránit veřejný zájem, když civilní soud to z podstaty věci (na rozdíl od správního orgánu) dělat nemá a nebude?

<sup>19</sup> Státní zastupitelství ale má pravomoc podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů: „Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení

## 2.4 Trestní právo a subsidiarita trestní represe

J. Mulák a J. Jelínek rozlišují dvojí význam zásady subsidiarity trestní represe: závazek pro legislativu při tvorbě trestněprávních norem a význam jako závazek pro aplikační praxi, kde má tato zásada podobu interpretačního či aplikačního pravidla.<sup>20</sup>

Zákonné zakotvení této zásady, tedy tak jak je stanovena zákonodárcem jako pravidlo pro aplikační praxi, lze nalézt v § 12 odst. 2 trestního zákoníku, který stanoví, že „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*“. Uplatněním odpovědnosti je třeba rozumět nejen vyvození veřejnoprávní odpovědnosti za přešupek či kárný (kážeňský delikt), ale i uplatnění soukromoprávní odpovědnosti, např. povinnosti hradit újmu. Typickým příkladem situace, kdy může postačovat vyvození soukromoprávní odpovědnosti, je civilní delikt spočívající v pomlouvačném, či difamujícím tvrzení: jen krajní případy takových tvrzení budou postihovány trestněprávně jako trestný čin pomluvy podle § 184 trestního zákoníku; poškozený se tak musí „spokojit“ s nároky občanskoprávní povahy: zpravidla na omluvu a na náhradu nemajetkové újmy, která mu byla jednáním škůdce způsobena.

V úvodu této práce jsem si položil otázku, zda je trestní právo vhodným prostředkem pro řešení (významně) nevýhodných majetkových transakcí územních samospráv, se zřetelem k zásadě subsidiarity trestní represe.

Výše popsaný exkurz do zákonné úpravy v zákoně o obcích a do výkladu občanského soudního řádu nebyl samoučelný. Domnívám se, že z výše uvedeného vyplývá, že správní ani občanské právo neposkytuje funkční a efektivní prostředky nápravy hrubě majetkově nevýhodných transakcí obcí. Je otázkou, zda vůbec samotná nevýhodnost smlouvy pro obec způsobuje její neplatnost, respektive dokonce převažuje názor, že nikoliv; a i kdyby způsobovala, procesní právo nedává téměř nikomu možnost neplatnost takového právního jednání napadnout. A jak praví drobně upravená lidová moudrost: kde není aktivně legitimovaný žalobce, není ani soudce.

---

*omezující volnost jejich účastníků.*“ Za určitých výjimečných situací tedy státní zastupitelství napadat platnost smlouvy územního samosprávného celku může.

<sup>20</sup> MULÁK, Jiří, JELÍNEK, Jiří. Subsidiarita trestní represe (doktrinální, normativní a judiciální pohled – český pohled). In: *Symbióza trestního práva a kriminologie. K odkazu prof. Oto Novotného*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 14-15.

Samozřejmě se nabízí otázka, zda řešení nehledat v příslušné úpravě norem správního práva, přičemž některé úvahy v tomto směru jsem výše nadnesl. Z hlediska nápravy nevýhodných majetkových dispozic by to bylo vhodné; a koneckonců z pohledu nápravy lepší než vyvozování trestněprávní odpovědnosti těch, kteří pro nevýhodnou transakci zvedli ruku.

Za stávající zákonné situace je však nutné konstatovat, že **jiné předpisy nestanoví funkční systém vyvozování odpovědnosti představitelů územních samospráv za nevýhodné dispozice s majetkem, ani způsoby, jak takové dispozice napravit.** Dokud nebude v příslušných zákonech funkční a efektivní úprava nápravy těchto nehospodárných transakcí, je třeba se spokojit s tím, že prostor pro trestní právo tu je, protože jiné, šetrnější právní prostředky ochrany, nápravy a odpovědnosti neexistují anebo nefungují.

### 3. Co stíhání zastupitelů brání?

V této kapitole budu především představovat své poznatky, které jsem nabyl jako občanský aktivista a novinář v Prostějově. V mém rodném městě už ani není zvykem trestné činy komunálních politiků a úředníků nahlašovat, protože lapidárně řečeno nikdo nevěří, že by u orgánů činných v trestním řízení „mohl být zájem“ daný skutek jako trestný čin stíhat.

#### 3.1 Místní příslušnost

V průměrném okresním městě je velké riziko klientelistického ovlivnění kauz, protože v rámci takového menšího města se lidově řečeno každý s každým zná. Pro takové tvrzení se těžko hledá důkaz či jiný zdroj, kterým by bylo možné jej podložit; minimálně mezi lidmi, kteří v menším městě žili, se ale jedná o notorietu.

Místní příslušnost orgánů veřejné moci, ať už orgánů činných v trestním řízení, soudů rozhodujících v soukromoprávních věcech anebo správních orgánů nebývá zpravidla předmětem právních diskuzí a sporů: teritorialita se jeví jako rozumný a legitimní prostředek, jak zajistit blízkost orgánů veřejné moci občanům. Diskutuje se naopak o zavedení teritoriality tam, kde v současnosti není a kde si jedna ze dvou stran sporu vybírá, který orgán veřejné moci bude ve věci činit úkony včetně rozhodování: u soudních exekutorů.<sup>21</sup> V rámci správního práva je pak velkým tématem tzv. systémové riziko podjatosti, které nastává, když úředníci územních

---

<sup>21</sup> Srov. např. SEDLÁČEK, Miroslav. Několik poznámek k teritorialitě soudních exekutorů. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, č. 7-8, s. 17.

samosprávných celků rozhodují ve věcech, které se dotýkají zájmů samospráv, ale přitom vykonávají přenesenou působnost obcí, tj. když jsou vykonavateli státní správy.<sup>22</sup>

**Přesto místní příslušnost může být kvůli místním vazbám, vztahům a kontaktům faktorem, který negativně ovlivňuje rozhodování a postupy orgánů činných v trestním řízení.** V této části práce se budu zabývat jejím zákonným zakotvením a možným vlivem, a následně navážu výkladem o podjatosti orgánů činných v trestním řízení.

Místní příslušnost soudů je upravena § 18 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů („trestní řád“), takto: „(1) Řízení koná soud, v jehož obvodu byl trestný čin spáchán. (2) Nelze-li místo činu zjistit nebo byl-li čin spáchán v cizině, koná řízení soud, v jehož obvodu obviněný bydlí, pracuje nebo se zdržuje; jestliže se \*nedají tato místa zjistit nebo jsou mimo území České republiky, koná řízení soud, v jehož obvodu čin vyšel najevo.“

Věcná a místní příslušnost státních zastupitelství odpovídá věcné a místní příslušnosti soudů,<sup>23</sup> což vyplývá z § 7 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Věcná a místní příslušnost policejních orgánů je stanovena pokynem policejního prezidenta č. 103/2013, ze dne 28. května 2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení, ve znění pozdějších pokynů. Podle čl. 11 odst. 1 tohoto pokynu se místní příslušnost k prověřování a vyšetřování stanovuje analogicky k příslušnosti soudů podle trestního řádu. Věcná příslušnost je podrobně stanovena v čl. 4 tohoto pokynu, odvíjí se zejména od povahy a závažnosti trestného činu.

V míře významu místní (i věcné) příslušnosti jednotlivých orgánů činných v trestním řízení jsou ale zásadní rozdíly. U soudů je jasné zákonné zakotvení příslušnosti odrazem ústavně zaručeného práva na zákonného soudce, zakotveného v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde se také stanoví, že „příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Naopak tento ústavní limit neplatí u státních zástupců: neexistuje subjektivní „právo na zákonného státního zástupce“, nicméně i zde platí, že příslušnost státního zastupitelství je stanovena zákonem, a její porušení by tedy znamenalo porušení zákona; byť oproti soudům by se nemuselo jednat o ústavní deficit daných procesních postupů.

Složitější situace ale nastává u policejního orgánu, a to jak u místní, tak u věcné příslušnosti. Obojí je totiž upraveno pouze pokynem policejního prezidenta, což je svou

---

<sup>22</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010–119 a odlišné stanovisko soudce Jiřího Pally.

<sup>23</sup> Věcná a místní příslušnost. *Veřejná žaloba.cz*. Dostupné elektronicky: <https://verejnazaloba.cz/vice-osz/pusobnost-a-pravomoc/vecna-a-mistni-prislusnost/> [cit: 21. 8. 2022].

povahou interní normativní instrukce<sup>24</sup> v rámci policejního sboru, a tedy nemá povahu právního předpisu, resp. není pramenem práva a neobsahuje právní normy jako obecně závazná pravidla chování. Přesněji řečeno, věcná příslušnost jiného policejního orgánu, než orgánu Policie České republiky je stanovena zákonem, konkrétně v § 12 odst. 2 trestního řádu, a dále např. v § 158 odst. 12 trestního řádu.<sup>25</sup> Nicméně věcná i místní příslušnost útvaru v rámci Policie České republiky je ponechána na pokynu policejního prezidenta.

Je otázkou, zda jsou státní zástupci při pověření policejního orgánu prověřováním určité trestní věci vázáni úpravou v rámci závazného pokynu policejního prezidenta, resp. zda mohou prověřováním pověřit i policejní útvar, který je z pohledu pokynu policejního prezidenta věcně nebo místně nepřislušný.

Při hledání odpovědi na tuto otázku je třeba vycházet z povahy pokynu policejního prezidenta, který jak jsem uvedl výše, je pouze interním předpisem v rámci Policie a nemá povahu právního předpisu. Není proto způsobilý zavazovat státního zástupce.

**Zákon nikde nestanoví, že by státní zástupce byl povinen pověřovat věcně nebo místně příslušný policejní orgán podle interních předpisů Policii České republiky.** Naopak podle § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu je státní zástupce oprávněn „*odejmout kteroukoliv věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu*“. Ustanovení § 174 odst. 2 písm. f) trestního řádu pak dává státnímu zástupci oprávnění přikázat, aby úkony trestního řízení vykonávala jiná osoba služebně činná v rámci policejního orgánu, tzn. zákon dává státnímu zástupci i určitý prostor ve výběru konkrétního policejního vyšetřovatele. Kromě toho státní zástupce může sám převzít kterýkoliv úkon trestního řízení a osobně jej provést (§ 174 odst. 2 písm. c) trestního řádu).

Pokud má být státní zástupce *pánem přípravného řízení*, slovy zákona vykonává dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení (§ 174 odst. 1 trestního řádu) a zákon o příslušnosti policejních útvarů mlčí, měl by to být on, kdo bude policejní orgán vybírat. Ve světle výše uvedených oprávnění státního zástupce by byl opačný závěr obtížně hájitelný.

Právě kvůli místním vazbám, známostem, a tedy riziku klientelistického ovlivňování kauz, a také z důvodu, který popisuji v následující kapitole o spolupráci Policie a samospráv, bych považoval za vhodné, aby státní zástupci využívali možnosti určit jiný policejní orgán než ten

---

<sup>24</sup> HARVÁNEK, Jaromír. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 290.

<sup>25</sup> Zde je ale vhodné uvést, že přesto v aplikační praxi mnohdy nebyla tato ustanovení respektována, a státní zástupci pověřovali prověřováním trestné činnosti policistů útvarů Policie České republiky namísto příslušné Generální inspekce bezpečnostních sborů. Viz třeba: ČTK, Zeman se zastal Bradáčové, která vyšetřuje policisty s ÚOOZ. *Tyden.cz*. 15. 5. 2016. Dostupné elektronicky: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauzy/zeman-se-zastal-bradacove-ktera-vysetruje-policisty-s-uooz\\_383682.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauzy/zeman-se-zastal-bradacove-ktera-vysetruje-policisty-s-uooz_383682.html) [cit: 23. 8. 2022].

sídlící v daném městě, například v sousedním městě v jiném kraji. Jedná se svým způsobem i o ochranu pro orgány činné v trestním řízení, protože se zamezí pochybnostem veřejnosti o tom, že jejich postupy byly ovlivněny jinými než zákonnými hledisky. Tyto pochybnosti ostatně mohou existovat nejen v případě odložení věci, ale i v opačném případě trestního stíhání zastupitelů. V prostředí malého města není neobvyklé, že na Policii budou mít příbuzné a známé představitelé radnice, ale i odpůrci politického vedení města. Pohled veřejnosti, že tyto faktory měly na postup Policie vliv, nelze v žádném případě vyloučit, ani brát na lehkou váhu.

### 3.2 Nemožnost přezkoumat odložení věci

Procesní fáze prověřování může skončit v zásadě třemi možnostmi:

- a) vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání (§ 160 odst. 1 trestního řádu);
- b) vydáním usnesení o odložení věci (§ 159a odst. 1 trestního řádu);
- c) odevzdáním věci k projednání přestupku nebo kázeňského deliktu (§ 159 odst. 1 písm. a), b) trestního řádu).

Je otázkou, jak postupuje policejní orgán nebo státní zástupce v případě, kdy na základě podaného trestního oznámení vyhodnotí, že nejsou dány ani důvody k zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu. Mám za to, že i tehdy by se mělo rozhodnout kvalifikovanou formou usnesení o odložení věci. Tento závěr vyplývá z textu § 159a odst. 1 trestního řádu, kdy věci je třeba rozumět i věc, u níž nebyly zahájeny úkony trestního řízení, protože to zákon nevyžaduje. Pomoci si lze také srovnáním s úpravou u správního trestání: podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „*správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci*“. Není důvod, proč by měly být na policejní orgány a státní zástupce při prověřování trestné činnosti kladeny nižší požadavky než na správní orgány projednávající přestupky. Přesto jsem se setkal i se situací, kdy policejní orgán nezahájil úkony trestního řízení, a závěr, že se ve věci nejedná o trestný čin ani o jiné protiprávní jednání, učinil v úředním záznamu, což jej vedlo k závěru, že „*uložil spisový materiál ad acta*“.<sup>26</sup>

Tato otázka ale není tak důležitá, protože zpravidla nebývá problém v tom, že by na základě podaných trestních oznámení obsahujících alespoň elementární podezření o tom, že byl spáchán

---

<sup>26</sup> Úřední záznam Policie České republiky, Krajského ředitelství Policie Olomouckého kraje, Územního odboru Prostějov, obvodního oddělení Prostějov 1, č. j. KRPM-145157-6/ČJ-2016-141215 ze dne 27. 1. 2017.



trestný čin, nedocházelo ani k zahájení úkonů trestního řízení, tj. k prověřování takto podaného trestního oznámení.

Co se týče přezkumu usnesení o odložení věci, podle § 159a odst. 7 trestního řádu „*proti usnesení o odložení věci může poškozený uvedený v odstavci 6 podat stížnost, jež má odkladný účinek*“.

Jediným poškozeným v případě nevýhodné majetkové transakce samosprávy bude samotný územní samosprávný celek, jako veřejnoprávní korporace nadaná právní osobností. Dosavadní praxe za poškozeného nepovažuje občana obce (kraje), ač se jedná o člena územního společenství, který do rozpočtu obce (kraje) přispívá prostřednictvím daní a poplatků. Stejně tak za poškozeného není považován například člen zastupitelstva obce.<sup>27</sup>

Za situace, kdy podezřelými jsou političtí představitelé územního samosprávného celku (členové rady a zastupitelstva), kteří jej ovládají, v případě starosty (hejtmana) za územní samosprávný celek jednájí navenek,<sup>28</sup> lze těžko předpokládat, že by obec aktivně jednala v zájmu hospodárného využívání svých finančních prostředků, tzn. že by podala stížnost proti nezákonnému odložení věci, v níž jsou její čelní představitelé v postavení podezřelých, resp. potenciálně obviněných.

Na druhou stranu ale platí, že usnesení o odložení věci je potenciálně vyžadatelné podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („*infozákon*“). To znamená, že se k němu může dostat patrně kdokoliv. Jednak, toto usnesení je podle § 159a odst. 6 trestního řádu doručováno poškozenému, tj. dané obci, a ta je povinným subjektem podle infozákona,<sup>29</sup> ale současně, poskytnout jej bude muset i státní zastupitelství nebo policejní orgán, které rovněž jsou povinnými subjekty. Hmotněprávní omezení práva na informace je formulováno v § 11 odst. 4 písm. a) infozákona tak, že „*povinné subjekty dále neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení, nebo týkající se trestního řízení, pokud by její poskytnutí ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces*“. Vzhledem k tomu, že nabytím právní moci usnesení o odložení věci je trestní řízení skončeno, a že těžko může poskytnutí usnesení o odložení věci zmařit účel trestního řízení, které neběží (a když už orgán činný v trestním řízení rozhodl, že ve věci nejde o podezření z trestného činu), domnívám se, že tento důvod pro odmítnutí žádosti o informace zpravidla nepůjde použít.

---

<sup>27</sup> Usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Prostějově č. j. ZT 185/2018-94 ze dne 7. 9. 2018.

<sup>28</sup> § 103 odst. 1 zákona o obcích, § 61 odst. 1 zákona o krajích a § 72 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>29</sup> A zde je otázkou, zda se obec může dále citovaného § 11 odst. 4 písm. a) infozákona dovolávat, anebo zda se jedná o zákonný důvod, kterého se mohou dovolávat pouze orgány činné v trestním řízení. K tomu srov. rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 82088/2020 ze dne 24. 7. 2020, str. 4.

A zde nastává problém. Pokud aktivní občan, opoziční zastupitel či jiný oznamovatel dostane do rukou usnesení o odložení věci (typicky výše popsanou cestou žádosti o informace podle infozákona), a je mu zřejmé, jaké jsou nedostatky v postupu Policie, resp. jak lépe by mohl policejní orgán zjistit skutkový stav, v čem je právní posouzení věci nesprávné; jeho možnosti nesprávný postup zvrátit, jsou nulové.

Jak jsem výše uvedl, takový občan nebo opoziční zastupitel nemůže podat stížnost jako řádný opravný prostředek, protože není považován za poškozeného.

Nicméně, rozhodováním o stížnostech se možnosti státních zástupců, pokud jde o nápravu usnesení o odložení věci, nevyčerpávají. Podle § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu platí, že *„kromě oprávnění uvedených v § 157 odst. 2 je při výkonu dozoru státní zástupce oprávněn rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními; u usnesení o odložení věci může tak učinit do 30 dnů od doručení; jestliže rozhodnutí policejního orgánu nahradil vlastním rozhodnutím jinak než na podkladě stížnosti oprávněné osoby proti usnesení policejního orgánu, je proti jeho rozhodnutí přípustná stížnost ve stejném rozsahu jako proti rozhodnutí policejního orgánu“*.

Nabízí se proto podat státnímu zástupci podnět, aby v rámci svého výkonu dozoru zrušil nezákonné usnesení o odložení věci. Zde je ale problémem krátká třicetidenní lhůta počítaná ode dne, kdy mu policejní orgán usnesení doručil. V rámci této lhůty může oznamovatel (pokud se nějak dozví, že věc byla odložena) stěžít podat žádost o informace, nechat tuto žádost vyřídit policejní orgán, a následně sepsat podnět k výkonu dozoru. Přitom zpravidla se oznamovatel o odložení věci ani nijak nedozví, a nezbývá než periodicky podávat jednou za několik měsíců žádosti o informace. V takovém případě je však zcela nereálné stihnout podání podnětu státnímu zástupci do 30 dnů ode dne doručení usnesení státnímu zástupci.

Státní zástupce by nadto mohl vrátit věc policejnímu orgánu k došetření s pokynem, aby ve věci znovu zahájil úkony trestního řízení. Přitom lze vycházet z toho, že přestože usnesení o odložení věci nabývá právní moci, nevytváří překážku věci rozhodnuté (*rei iudicata*).<sup>30</sup>

Z pohledu oznamovatele nespokojeného s postupem prověřování a s výsledkem spočívajícím v odložení věci se pak nabízí také obrátit se na tzv. dohledové státní zastupitelství s podnětem, který zpochybní postup dozorového státního zástupce, který vydal souhlas s odložením věci, resp. který usnesení o odložení věci nezrušil postupem podle § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu. Podle § 12d odst. 1 trestního řádu pak platí, že *„nejblíže vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejblíže nižších státních*

---

<sup>30</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 3 Tdo 1195/2019.

*zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny“.*

Všechny výše uvedené možnosti ale naráží na tyto limity:

- a) podjatost a klientelistické vazby státních zástupců;
- b) neochota dozorového státního zástupce uznat svou chybu (za předpokladu, že k vydání usnesení o odložení věci došlo s jeho souhlasem);
- c) neochota státních zástupců (včetně dohledového státního zastupitelství) řádně prověřit podání někoho, kdo nemá žádné procesní postavení jako např. poškozený;
- d) posouzení podání „podle jeho skutečného obsahu“ jako stížnosti.

Podle § 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství platí, že „*podání se posuzuje podle jeho obsahu*“. Toto ustanovení je v praxi státních zastupitelství chápáno i tak, že jakékoli podání zpochybňující postup policejního orgánu ústící v odložení věci, považují jako stížnost, přestože je podatelem výslovně označeno jako např. podnět k výkonu dozoru nebo podnět k výkonu dohledu nad dozorem. Státní zástupce nicméně konstatuje, že podle něj se dle obsahu jedná o stížnost, a tuto stížnost bez jakéhokoli věcného odůvodnění usnesením zamítne jako stížnost podanou osobou k tomu neoprávněnou.<sup>31</sup>

Fakticky je tedy výše uvedený bod d) pouze procesním prostředkem (či spíše kličkou), kterým se projevují faktické důvody, proč státní zástupci odmítají usnesení o odložení věci přezkoumávat.

Uvedené úvahy lze proto shrnout následujícím způsobem:

1. lhůta pro zrušení usnesení o odložení věci postupem § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu v délce 30 dnů je krátká, navrhol bych 1 rok, obdobně jako je roční lhůta pro přezkum pravomocných správních rozhodnutí, srov. § 96 odst. 1 správního řádu;
2. musí existovat nárokový opravný prostředek pro občany obcí, kteří jsou *de facto* poškození – právě proto, že primárním účelem trestního práva je obrana veřejných zájmů, musí poskytovat i prostředky pro situace, kdy orgány činné v trestním řízení veřejné zájmy nechrání (ať už z jakéhokoliv důvodu);
3. je namístě diskutovat o tom, jestli je místní příslušnost státního zastupitelství vždy správným a funkčním řešením;
4. je namístě diskutovat o možnosti zavedení soukromé žaloby v trestním řízení u vybraných, např. hospodářských a korupčních trestných činů.

---

<sup>31</sup> Usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství č. j. ZT 185/2018-94 ze dne 7. 9. 2018.

### 3.3 Podjatost orgánů činných v trestním řízení

Podjatost je v trestním řádu upravena v § 30 odst. 1 takto: „Z vykonávání úkonů trestního řízení je vyloučen soudce nebo přisedící, státní zástupce, policejní orgán nebo osoba v něm služebně činná, u něhož lze mít pochybnosti, že pro poměr k projednávané věci nebo k osobám, jichž se úkon přímo dotýká, k jejich obhájcům, zákonným zástupcům, opatrovníkům a zmocněncům, nebo pro poměr k jinému orgánu činnému v trestním řízení nemůže nestranně rozhodovat. Úkony, které byly učiněny vyloučenými osobami, nemohou být podkladem pro rozhodnutí v trestním řízení.“

V této souvislosti je zvláštní, že podjatost státních zástupců, policejních orgánů, resp. „osob v něm služebně činných“ je upravena stejně jako podjatost soudců. U soudců přitom platí ústavně zaručené právo na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Domnívám se tedy, že důvody pro vyloučení příslušníka Policie anebo státního zástupce by mohly být širší; resp. že i menší pochybnosti by mohly pro vyloučení policisty nebo státního zástupce postačovat.

Každopádně mám za to, že obecně by důvody podjatosti měly být chápány spíše extenzivně, resp. že by se měla dodržovat zásada „v pochybnostech vylučovat“ a postoupit spisy jinému policejnímu orgánu v případech, kdy může být na příslušný územní odbor ze strany radnic vyvíjen tlak, když jsou policejní funkcionáři v kontaktu s komunálními politiky, nebo když je policejní orgán ve smluvním vztahu s městem, jehož představitelé jsou z trestného činu podezřelí.

### 3.4 Spolupráce Policie a samospráv

Představitelé součástí Policie České republiky a územních samosprávných celků přirozeně spolupracují v otázkách týkajících se bezpečnosti a krizového řízení.

Územní samosprávné celky mají v tomto ohledu působnost svěřenou zákonem, konkrétně zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů („krizový zákon“). Hejtman kraje a starosta obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona zřizují bezpečnostní rady a krizové štáby (§ 14 odst. 2, § 18 odst. 2 a 3 krizového zákona). Zjednodušeně řečeno, úkolem bezpečnostní rady je řešit přípravu na krizové situace (§ 24 odst. 1 krizového zákona), zatímco krizový štáb má řešit přímo krizové situace (§ 24b krizového zákona). Předsedou bezpečnostní rady i krizového štábu

je ze zákona hejtman anebo starosta obce s rozšířenou působností (§ 24 odst. 2, 3 a § 24b odst. 2, 3 krizového zákona)

Bývá přitom zvykem, že představitelé krajských ředitelství Policie a územních odborů jsou členy těchto orgánů, tzn. typicky ředitel územního odboru Policie pro daný okres je v pravidelném a intenzivním kontaktu se starostou (primátorem) tohoto města, resp. obce s rozšířenou působností.

Další typickou situací, při níž se představitelé Policie České republiky setkávají s představiteli samosprávy, je působnost Policie na úseku pozemních komunikací a silničního provozu. S Policií musí silniční správní úřad projednat každou uzavírku (§ 24 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), stejně tak je policie dotčeným orgánem při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (§ 77 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Fakticky je dopravní součást Policie významným aktérem místní dopravní politiky, který slouží politickým představitelům samospráv i úředníkům silničních správních úřadů pro zdůvodnění jejich politik.

V některých městech pak Policie a město spolupracují tak, že si policie pronajímá od města prostory, které využívá jako policejní služebnu; je mezi nimi tedy soukromoprávní nájemní vztah, v rámci něhož je Policie slabší smluvní stranou, závislou na rozhodování politické reprezentace města. Jedná se o značně nerovný stav, v němž lze pochybovat o tom, že by neměl žádný vliv na postup Policie v trestním řízení. Domnívám se, že v takovém případě by měli být příslušníci dané policejní součásti vyloučeni ze všech úkonů v daném trestním řízení, a trestní věc by měla být předána jinému policejnímu orgánu. Otázka je, co by bylo danou policejní součástí, jestli celé krajské ředitelství (které s městem právně jedná) anebo pouze územní odbor (který prostory města fakticky využívá).

Další spolupráce mezi Policií a městem, která dlouhodobě funguje v Prostějově, spočívá v tom, že policisté si předávají ocenění v prostorách obřadní síně radnice a přebírají je z rukou komunálních politiků.<sup>32</sup> Jedná se o každoroční tradici, společenskou událost přirozeně spojenou s občerstvením, na níž se setkávají představitelé územního odboru Policie ČR, další ocenění policisté s komunálními politiky.

---

<sup>32</sup> Na radnici byli oceněni nejlepší policisté roku 2020. Prostějovský Večerník. 2021. Dostupné elektronicky: <https://www.vecernikpv.cz/zpravodajstvi/6325-na-radnici-byli-oceneni-nejlepsi-policiste-roku-2020> [cit: 29. 9. 2022].

Pro ilustraci, v čem jsou taková setkání potenciálně škodlivá pro pověst Policie, že dokáže nestranně prověřovat místní politické kauzy, stojí za zmínku epizoda z Prostějova z roku 2016. Ředitel územního odboru Prostějov Policie České republiky plk. Mgr. Pavel Novák podle periodika Prostějovský Večerník na slavnosti uvedl, že si „nesmírně váží“ exprimátora Prostějova Miroslava Pišťáka, který několik měsíců před předáváním odstoupil z funkce kvůli podezřelým darům od několika společností. Následně jej dle fotografie objal. „*Nepochopím, jak někdo dokáže tak schopného politika a slušného člověka očerňovat,*“ citoval list ředitele územního odboru Nováka. V té době přitom územní odbor Prostějov, tj. příslušníci, kteří byli Novákovi podřízeni, vedli prověřování trestní věci, v níž Pišťák vystupoval jako podezřelý.<sup>33</sup> Když jsem následně podal podnět, který prošetřoval odbor vnitřní kontroly Policie České republiky, redaktor periodika Prostějovský Večerník (majetkově provázaného s politiky prostějovské radniční koalice) Michal Kadlec uvedl, že tuto větu plk. Novákovi „*omylem vložil do úst*“ a že ji plk. Novák neřekl.<sup>34</sup> Krajský policejní ředitel dále konstatoval, že blízký tělesný kontakt ředitele územního odboru s podezřelým nelze považovat za nevhodný a ohrožující nezávislé postavení Policie a důvěru v ni.<sup>35</sup> Ať už to s předmětným výrokem bylo jakkoliv, přičemž vyjádření redaktora Kadlece nepovažuji za příliš věrohodné; jisté je, že tato epizoda nepřispěla k důvěryhodnosti vyšetřování, ani k důvěryhodnosti policejního orgánu jako celku. Dlužno uvést, že plk. Novák posléze rezignoval, oficiálně ale bez souvislosti s tímto vyjádřením.<sup>36</sup>

Současně je třeba zdůraznit, že tento příběh nejde smést ze stolu jako selhání jednotlivce. Všechny výše uvedené příběhy přesně k těmto situacím nevyhnutelně směřují; ba co víc, osobní vztahy a přátelství, která v důsledku výše uvedené spolupráce mohou vzniknout a přirozeně vznikají, ovlivňují postupy Policie, a zpravidla nejsou veřejně na očích tak, jako se tomu stalo v případě plk. Nováka.

---

<sup>33</sup> Exprimátora vyšetřuje kvůli darům policie, přesto se stal šéfem strážníků. *iDnes.cz*. 2015. Dostupné elektronicky: [https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/exprimator-prostejova-miroslav-pistak-bude-velitel-mestske-policie-kauza-staticovych-daru-od-firem.A151006\\_2196567\\_olomouc-zpravy\\_stk](https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/exprimator-prostejova-miroslav-pistak-bude-velitel-mestske-policie-kauza-staticovych-daru-od-firem.A151006_2196567_olomouc-zpravy_stk) [cit: 29. 9. 2022].

<sup>34</sup> Vyrozumění Krajského ředitelství Olomouckého kraje Policie ČR Územního odboru Prostějov č. j. KRPM-27066-8/ČJ-2016-140066-PR ze dne 29.3. 2016.

<sup>35</sup> Tamtéž.

<sup>36</sup> ČECH, Jakub. Prostějovský policejní šéf odstoupil, o důvodech se spekuluje. *Hanácký Večerník*. 2016. Dostupné elektronicky: <https://www.hanackyvecernik.cz/zpravy/prostejov/prostejovsky-policejni-sef-odstoupil-o-duvodech-se-spekuluje> [cit: 29. 9. 2022]

## Závěr

V práci jsem se zabýval vybranými aspekty souvisejícími s trestnými činy spáchanými v souvislosti s činností územních samosprávných celků.

Na otázku, zda je trestní právo vhodným prostředkem pro řešení (významně) nevýhodných majetkových transakcí územních samospráv, se zřetelem k zásadě subsidiarity trestní represe, odpovídám, že je, neboť jiné právní předpisy nestanoví dostatečné efektivní prostředky k obraně veřejného zájmu na hospodárném nakládání s veřejným majetkem. V práci jsem podrobně vysvětlil, proč existující občanskoprávní a správněprávní prostředky považuji za nefunkční a identifikoval jsem konkrétní nedostatečná místa stávající právní úpravy.

V další části jsem se pokusil popsat některé důvody, které po mém soudu způsobují, že řada trestných činů týkajících se činnosti územních samosprávných celků není vyšetřena a postavena před soud. Pokusil jsem se popsat, jak konkrétně se projevují klientelistické vazby v regionálním prostředí, a proč mají tyto vazby vliv na postupy orgánů činných v trestním řízení. Upozornil jsem na nedostatky v procesní zákonné úpravě, které brání efektivnímu přezkumu vydaných usnesení o odložení věci. V tomto ohledu jsem dospěl k následujícím závěrům:

- a) Je namístě začít diskutovat o soukromé žalobě v trestním právu. Typicky neziskové organizace zabývající se bojem proti korupci již v minulosti v některých kauzách nashromáždily důkazy o závažné hospodářské kriminalitě na veřejném majetku, ovšem kvůli neochotě policejních orgánů a státních zastupitelství se tyto kauzy nikdy nedostaly před soud, případně se před soud dostala jiná větev kauzy, než která by tam především patřila (srov. např. s kauzou Opencard v Praze).
- b) Policejní orgány i státní zástupci by se měli vylučovat<sup>37</sup> ze všech úkonů trestního řízení, pokud existují pochybnosti o jejich nepodjatosti. Důvěra veřejnosti v nestranný postup vyšetřování je důležitým veřejným zájmem. Při rozhodování, zda je vyloučení namístě, je vhodné uplatňovat zásadu „v pochybnostech vylučovat“.
- c) Státní zástupci by si měli být vědomi své role v rámci obrany veřejných zájmů a odpovědně se zabývat podáními oznamovatelů, kteří nejsou v žádném procesním postavení (např. poškozeného), ale usilují o nápravu potenciálně nezákonného postupu Policie a dozorového státního zástupce. Pokud oznamovatel své podání jasně označí

---

<sup>37</sup> Tj. sami aktivně oznamovat existenci pochybností o jejich nepodjatosti, a vydávat příslušná procesní usnesení o vyloučení.

jako podnět k výkonu dohledu, těžko se jedná o zastřenou stížnost „poškozeného“, který ani není poškozeným.

- d) Konečně, zákonodárce by měl v rámci rekonstrukce trestního řádu zajistit nárokovost efektivního přezkumu usnesení o odložení věci v případě, kdy trestný čin byl spáchán na veřejném majetku. Současná úprava je nefunkční.

Práce si nekladla za cíl popsat všechny aspekty tématu stíhání komunálních politiků, protože by poté rozsahem překročila délku příspěvku tohoto typu a jednalo by se spíše o téma na rozsáhlou monografii, jaké ale ostatně již vyšly.<sup>38</sup> Cílem práce naopak bylo především předložit mé vlastní názory a nové pohledy na stávající úpravu a její problémy, se kterými jsem se v praxi setkal.

---

<sup>38</sup> Např. RICHTER, Martin. Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer, 2021.



## Seznam použitých zdrojů

### Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

### Rozhodnutí soudů

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 52/2010–59
- Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010–119 a odlišné stanovisko soudce Jiřího Pally
- Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 32 Cdo 1785/2017

- Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 28 Cdo 2081/2004
- Usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 30 Cdo 3664/2012
- Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 1167/11
- Usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 3 Tdo 1195/2019

### **Odborné publikace**

- MULÁK, Jiří, JELÍNEK, Jiří. Subsidiarita trestní represe (doktrinální, normativní a judiciální pohled – český pohled). In: *Symbióza trestního práva a kriminologie. K odkazu prof. Oto Novotného*. Praha: Wolters Kluwer, 2023
- MULÁK, Jiří. *Zásada subsidiarity trestní represe*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra trestního práva
- HAVLAN, Petr.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021
- POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019
- DUŠEK, Libor. *Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem*. Studentská vědecká odborná činnost. Praha: 2011. Dostupné elektronicky: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/06/Pravo-obcana-domahat-se-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-ci-krajem.pdf> [cit: 17. 8. 2022]
- HARVÁNEK, Jaromír. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008
- SEDLÁČEK, Miroslav. Několik poznámek k teritorialitě soudních exekutorů. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, č. 7-8

### **Výstupy z činnosti Policie ČR, státního zastupitelství a orgánů veřejné správy**

#### **(metodiky, rozhodnutí v individuálních věcech)**

- Pokyn policejního prezidenta č. 103/2013 ze dne 28. května 2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení, ve znění pozdějších pokynů
- Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlády
- Úřední záznam Policie České republiky, Krajského ředitelství Policie Olomouckého kraje, Územního odboru Prostějov, obvodního oddělení Prostějov 1, č. j. KRPM-145157-6/ČJ-2016-141215 ze dne 27. 1. 2017.
- Usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Prostějově č. j. ZT 185/2018-94 ze dne 7. 9. 2018.
- Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 82088/2020 ze dne 24. 7. 2020

- Usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství č. j. ZT 185/2018-94 ze dne 7. 9. 2018
- Vyrozměnění Krajského ředitelství Olomouckého kraje Policie ČR Územního odboru Prostějov č. j. KRPM-27066-8/ČJ-2016-140066-PR ze dne 29.3. 2016

### Novinové a internetové zdroje

- DOLEJŠÍ, Václav. Nejvyšší žalobce Zeman odmítá, že jeho lidé úmyslně kriminalizují komunální politiky. Seznam Zprávy. 2018. Dostupné elektronicky: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nejvyssi-zalobce-zeman-odmita-ze-jeho-lide-umyslne-kriminalizuji-komunalni-politiky-52304> [cit: 15. 5. 2022]
- Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků. Nejvyšší státní zastupitelství. 2018. Dostupné elektronicky: <https://verejnazaloba.cz/nsz/analyza-nsz-prinasi-objektivni-fakta-o-kriminalite-volenych-zastupcu-uzemnich-samosprav/> [cit: 15. 5. 2022]
- Zpráva NSZ vyvrátila spekulace o nadměrné kriminalizaci komunálních politiků. Unie státních zástupců. 2018. Dostupné elektronicky: <https://www.uniesz.cz/zprava-nsz-vyvratila-spekulace-o-nadmerne-kriminalizaci-komunalnich-politiku/#> [cit: 15. 5. 2022]
- Věcná a místní příslušnost. *Veřejná žaloba.cz*. Dostupné elektronicky: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/pusobnost-a-pravomoce/vecna-a-mistni-prislusnost/> [cit: 21. 8. 2022].
- ČTK, Zeman se zastal Bradáčové, která vyšetřuje policisty s ÚOOZ. *Týden.cz*. 15. 5. 2016. Dostupné elektronicky: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauzy/zeman-se-zastal-bradacove-ktera-vysetruje-policisty-s-uooz\\_383682.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauzy/zeman-se-zastal-bradacove-ktera-vysetruje-policisty-s-uooz_383682.html) [cit: 23. 8. 2022].
- Na radnici byli oceněni nejlepší policisté roku 2020. Prostějovský Večerník. 2021. Dostupné elektronicky: <https://www.vecernikpv.cz/zpravodajstvi/6325-na-radnici-byli-oceneni-nejlepsi-policiste-roku-2020> [cit: 29. 9. 2022].
- <sup>1</sup> Exprimátora vyšetřuje kvůli darům policie, přesto se stal šéfem strážníků. *iDnes.cz*. 2015. Dostupné elektronicky: [https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/exprimator-prostejova-miroslav-pistak-bude-velitel-mestske-policie-kauza-statisicovych-daru-od-firem.A151006\\_2196567\\_olomouc-zpravy\\_stk](https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/exprimator-prostejova-miroslav-pistak-bude-velitel-mestske-policie-kauza-statisicovych-daru-od-firem.A151006_2196567_olomouc-zpravy_stk) [cit: 29. 9. 2022].
- ČECH, Jakub. Prostějovský policejní šéf odstoupil, o důvodech se spekuluje. Hanácký Večerník. 2016. Dostupné elektronicky: <https://www.hanackyvecernik.cz/zpravy/prostejov/prostejovsky-policejni-sef-odstoupil-o-duvodech-se-spekuluje> [cit: 29. 9. 2022]