

K AKTUÁLNÍM OTÁZKÁM SPRÁVNĚPRÁVNÍ A TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ VE SVĚTLE MAJETKOPRÁVNÍ PROBLEMATIKY TĚCHTO CELKŮ

PETR HAVLAN, JAN JANEČEK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita/Krajský úřad
Královéhradeckého kraje

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou trestání a sankcí ve vztahu k majetkoprávním otázkám celků územní samosprávy. Po stručném představení institutu veřejného majetku a problematiky hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, jsou rozebírána související sankční opatření. Příspěvek se věnuje nejen otázkám, správního trestání, ale také, ve sledovaných souvislostech, kriticky analyzuje novou právní úpravu trestní odpovědnosti právnických osob. Sankce autoři vnímají v širším smyslu, jako nepříznivé následky porušení právních povinností. Přitom zjišťují, že právní úprava správního trestání pojící se s hospodařením s majetkem územních samosprávných celků zažívá v poslední době určitý "boom", a to zvláště úprava správního trestání související s finančním hospodařením těchto celků. K důležitým zjištěním patří rovněž skutečnost, že nová právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob přinesla směrem k celkům územní samosprávy celou řadu problematických momentů, které patrně následně vyvolají četné diskuse.

Key words in original language

sankce, správní trestání, trestní odpovědnost právnických osob, veřejný majetek, majetek celků územní samosprávy

Abstract

The contribution deals with the questions of sentencing and sanctions in connection with management of territorial self-government property. Following the brief introduction to territorial self-government property management and the concept of public property the related sanction measures are discussed. The contribution provides also critical analysis on new legal regulation of criminal liability of legal entities. The sanctions are comprehended in wider sense as unfavourable consequence of violation of legal obligation. It is stated that sentencing connected with territorial self-government property management passes through a kind of "boom" recently especially sanctioning connected with managing of public finances. As a finding of high importance it is stated that new legal regulation of criminal liability of legal subjects brought a lot of questionable moments towards the territorial self-government which seems to bring more new questions in the future to be solved.

Key words

sanctions, administrative sentencing, criminal liability of legal entity, public property, property of territorial self-government

I. ÚVOD

Z aktuálního vývoje českého právního řádu je patrné, že otázkám trestání právnických osob se dostává stále větší pozornosti. O tom svědčí nejen nedávné změny zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „RPÚR“), ale také přijetí zcela nové právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob, tzn. zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále též „ZTOPO“). Příspěvek si s ohledem na aktuálnost shora uvedených otázek klade za cíl upozornit na vybrané momenty trestání právnických osob v souvislosti s hospodařením s majetkem celků územní samosprávy a kriticky zhodnotit úskalí současné právní úpravy, která, jak se zdá, ne zcela systematicky, natož pak důsledně, respektuje některá základní východiska, na nichž jsou územní samospráva, resp. její ekonomický základ, a to nejen v České republice, vystavěny. Nejprve tak bude věnována pozornost otázkám správního trestání, a následně problematice trestní odpovědnosti celků územní samosprávy a jejich příspěvkových organizací, kdy pojícím prvkem budou vždy otázky hospodaření s majetkem daných subjektů.

II. SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ A VEŘEJNÝ MAJETEK – OBECNÉ OTÁZKY

Sama podstata správního trestání je tradičně předmětem diskuse [1]. Ještě více komplikovaná a z právně-teoretického hlediska obtížněji uchopitelná se daná problematika jeví, je-li vztažena k otázkám hospodaření s veřejným majetkem. Je tomu tak mimo jiné proto, že právní úprava hospodaření s veřejným majetkem je do značné míry hraniční, a to v tom smyslu, že leží na jakémsi pomyslném pomezí práva veřejného a soukromého [2]. Tomu také odpovídá povaha právních sankcí, které se v řadě ohledů liší od sankcí „běžně“ zákonodárcem implementovaných do právních úprav jiných, „čistě“ správněprávních otázek. Uvedené však nutně neznamená (jak bude také dále na konkrétních příkladech de lege lata dokumentováno), že „čistě“ správněprávní sankce v podobě trestů uložených správními orgány v důsledku konstatování viny za protiprávní jednání se v právní úpravě hospodaření s veřejným majetkem neuplatňují. Naopak zdá se, že správní trestání v úpravě hospodaření s veřejným majetkem, přinejmenším majetkem celků územní samosprávy, zažívá určitý „boom“ (viz dále). Dále tedy bude pojednáno jak o správním trestání, co by rozhodování správních orgánů o vině a trestu [3], tak také o dalších sankčních dopadech souvisejících s porušením právních povinností při hospodaření s veřejným majetkem. Přitom pojem

sankce bude dále chápán v širokém slova smyslu, jako nepříznivý následek vyvolaný porušením právní povinnosti.

Hned na začátku je třeba, alespoň rámcově, vymezit také základní, s tématem související pojmy „veřejný majetek“ a „hospodaření s tímto majetkem“; a to jak obecně, tak speciálně právě pro potřeby tohoto příspěvku. Bez bližší explikace lze uvést, že veřejným majetkem mohou být věci, byty a nebytové prostory vlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem, ideální části věcí, bytů a nebytových prostor spoluvlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, které vznikly z činnosti organizačních složek státu či státních organizací, z činnosti organizačních složek či příspěvkových organizací územních samosprávných celků, případně přímo z vlastní činnosti výše uvedených subjektů. Okolnost, že platná česká právní úprava žádnou definici veřejného majetku nepodává, svědčí tomu, že se vychází ze zásady, podle níž nelze uvedeným veřejným subjektům upřít právo na žádný druh majetku. Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že ústavněprávní úprava výslovně počítá s tím, že určitý majetek může být jen ve vlastnictví státu, územního samosprávného celku. Nutno ovšem dodat, že do současné doby není otázka tzv. výhradního vlastnictví těchto subjektů zákonnou cestou uspokojivě řešena [4].

Pod pojmem hospodaření s veřejným majetkem lze rozumět výkon vlastnických a jiných majetkových práv daných veřejných subjektů, a to včetně činění právních dispozic. Někdy bývá od „samotného“ hospodaření s veřejným majetkem oddělováno právní nakládání s ním, čili nakládání je chápáno jako víceméně svébytná problematika. V dalším textu bude akceptováno toto posléze uvedené pojetí, čili bude rozlišováno mezi hospodařením (takříkajíc, v užším smyslu) a právním nakládáním s veřejným majetkem. Ostatně tak to činí i účinná právní úprava [5].

III. VYBRANÉ OTÁZKY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ A SANKCÍ PŘI HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Celky územní samosprávy mohou vykonávat svá vlastnická a jiná majetková práva, na rozdíl od státu, přímo, vlastním jménem bez dalšího. Současně jim právní úprava umožňuje realizovat výkon těchto práv i prostřednictvím příspěvkových organizací, které byly původně koncipovány, podobně jako státní příspěvkové organizace, jako vlastnický nezpůsobilé právnické osoby svého druhu [6]. Jejich vztah k majetku zřizovatele je realizován institutem tzv. „svěřeného majetku“, kdy příspěvková organizace hospodaří s majetkem zřizovatele, který jí byl svěřen, resp. který získala vlastní činností. K tomu jí zřizovatel také vymezí majetková práva, která organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Celky územní samosprávy mohou k zajištění hospodaření se svým majetkem

zřizovat rovněž organizační složky. Ty jsou pak „jen“ organizačními útvary bez právní subjektivity, prostřednictvím nichž jejich zřizovatel vykonává vymezená majetková práva k majetku, jež jim svěřil do správy. Jednání organizační složky je jednáním samotného celku územní samosprávy, kterému z něj také přímo vznikají práva a povinnosti.

Pokud jde o otázky hospodaření s majetkem celků územní samosprávy, včetně otázek sankcí s tím spojených, je nutné zdůraznit, že právní úprava těchto otázek je velmi kusá, nepropracovaná, nejednoznačná a celkově nedostatečná. Právě konstatovaná nedostatečnost právní regulace daných otázek pak vyvolává přirozenou potřebu celků územní samosprávy řešit předmětné otázky formou různých vnitřních předpisů, kteroužto praxi nelze za dané situace zcela odmítat, na druhou stranu ji však také nelze (zejména „pro futuro“) nadšeně vítat. Má-li pak být konkrétně hovořeno o správním trestání a sankcích při hospodaření se „samosprávným“ majetkem, nezbývá než konstatovat, že de lege lata, až na několik málo výjimek [7], prakticky žádné sankce výslovně právní úprava až donedávna nezmiňovala. Situace se však změnila s účinností zákona č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též jen „novela“), tj. od 1. dubna 2009. Od tohoto data jsou v našem právním řádu výslovně upraveny otázky správního trestání pojící se s problematikou hospodaření s majetkem celků územní samosprávy (viz níže). Zmiňovanou novelou také došlo k podstatné změně v samotném pojetí majetkového postavení příspěvkové organizace obce (kraje).

Již před novelou bylo možné (a lze tak činit i po novele), alespoň v teoretické rovině, v určitých analogiích k sankcím při hospodaření s majetkem státu uvažovat o nepříznivých následcích provádějících porušení právních povinností při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků. Přitom „konstruování“ a uplatnění takových sankcí bude ve většině případů záležet na rozhodnutí samotného celku územní samosprávy. Opomenout ovšem nelze ani sankční opatření pojící se s porušením rozpočtové kázně, jejichž právní úprava doznala zmiňovanou novelou nemalých změn.

Ve vztahu k příspěvkovým organizacím obcí a krajů je možné v naznačených souvislostech zmínit možné „sankční“ vyjmutí určitého majetku ze svěřeného majetku příspěvkové organizace celku územní samosprávy, resp. ze správy jeho organizační složky [8]. Takové opatření však bude zcela závislé na „volném“ uvážení zřizovatele [9], neboť žádný právní předpis takovou povinnost celkům územní samosprávy, na rozdíl od podmínek panujících ve státní sféře, neukládá. Podobně může být, opět v závislosti na volném rozhodnutí zřizovatele, špatně hospodařící příspěvková organizace či organizační složka zrušena. Jinými slovy, v obecné rovině je možné uvažovat o celé řadě sankcí, které však nemají výslovný zákonný základ a jsou tedy zatím „jen“ otázkou pro vnitřní úpravu pravidel hospodaření toho kterého celku územní samosprávy.

Právním řádem výslovně upravená možnost správního trestání příspěvkové organizace v souvislosti s jejím hospodařením se pojí s porušením rozpočtové kázně ze strany této organizace. K porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací dochází v případech, když příspěvková organizace použije finanční prostředky, které obdrží z rozpočtu svého zřizovatele, v rozporu se stanoveným účelem, převede do svého peněžního fondu více finančních prostředků, než stanoví tento zákon nebo než rozhodl zřizovatel, použije prostředky svého peněžního fondu na jiný účel, než stanoví tento zákon nebo jiný právní předpis, použije své provozní prostředky na účel, na který měly být použity prostředky jejího peněžního fondu podle tohoto zákona, nebo překročí stanovený nebo přípustný objem prostředků na platy, pokud toto překročení do 31. prosince nekryla ze svého fondu odměn. Za porušení rozpočtové kázně je zřizovatel povinen (srovnej dikci ustanovení § 37 odst. 8 RPÚZ) uložit příspěvkové organizaci odvod do svého rozpočtu ve výši neoprávněně použitých prostředků. Možnost uložení sankčního odvodu je limitována subjektivní lhůtou v délce jednoho roku, která počíná běžet ode dne, kdy zřizovatel porušení rozpočtové kázně zjistil. Objektivně je pak tato možnost omezena lhůtou tří let ode dne, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Zákon zřizovateli umožňuje z důvodu zamezení tvrdosti snížit nebo prominout odvod za porušení rozpočtové kázně na základě písemné žádosti příspěvkové organizace podané do jednoho roku od uložení odvodu. O uložení odvodu bude v samostatné působnosti rozhodovat rada obce (kraje), která vykonává ve vztahu k příspěvkovým organizacím zřízeným obcí (krajem) zřizovatelské funkce [viz § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení].

Za zmínku stojí také sankce, které je možné označit jako sankce s „dopadem do soukromoprávní sféry“. Jak už bylo výše zmíněno, právní postavení příspěvkových organizací celků územní samosprávy zásadním způsobem modifikoval zákon č. 477/2008 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. dubna 2009. Citovaná novela výslovně stanoví, že příspěvková organizace celku územní samosprávy může nabývat majetek do svého vlastnictví (§ 27 odst. 5 RPÚR). Tímto ustanovením chtěl zákonodárce patrně odstranit dlouhodobě trvající nejasnosti (spory) ohledně vlastnické způsobilosti daných právnických osob [10]. Novela podala také taxativní výčet způsobů, jimiž příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví, vždy však jen, je-li potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Ve stručnosti lze říci, že příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví v zásadě jen za předpokladu, že majetek nabývá od zřizovatele, zřizovatel k nabytí majetku darem resp. děděním dal předchozí písemný souhlas, resp. svým rozhodnutím umožnil nabývání majetku jiným způsobem (srov. § 27 odst. 5 RPÚR). Tato poněkud neobvyklá konstrukce (relativizující „vlastnickou způsobilost“ dané právnické osoby) je dále rozvedena. Platí, že pokud se stane majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele, pro ni trvale nepotřebným, je povinna ho nabídnout bezúplatně svému zřizovateli. Pokud ho ten nepřijme, může být takový majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace, po předchozím písemném souhlasu, převeden jiné osobě za podmínek

stanovených zřizovatelem. U převodů majetku ve vlastnictví příspěvkové organizace jí nabytém jiným způsobem, byť k tomu byl nutný předchozí písemný souhlas zřizovatele, se však takové pravidlo již neuplatní.

Obecně tedy i nadále platí, že příspěvková organizace nabývá majetek především pro svého zřizovatele, ten je pak oprávněn stanovit, ve kterých případech je k nabytí takového majetku třeba jeho předchozího písemného souhlasu. Pokud si zřizovatel vyhradí svůj předchozí souhlas s nabytím určitého majetku, je povinen o tom předem učinit oznámení v Ústředním věstníku České republiky.

K povaze předchozího souhlasu, o jehož udělení bude rozhodovat rada obce při výkonu zřizovatelských funkcí ve smyslu § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. rada kraje [59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení], normuje § 39b „malých rozpočtových pravidel“ zhruba následující. Předchozí souhlas zřizovatele se vždy poskytuje pro jeden právní úkon, jehož je také „součástí“. Toto pravidlo ovšem není bezvýjimečné (viz § 39b odst. 1 RPÚR). Učiní-li příspěvková organizace právní úkon, k jehož realizaci zákon nebo ve stanoveném případě zřizovatel vyžaduje předchozí písemný souhlas bez takového souhlasu, je daný právní úkon neplatný (z povahy věci vyplývá, že absolutně neplatný). Jako velmi problematické se jeví ustanovení § 39b odst. 2 RPÚR, které stanoví, že do doby, než právní úkon (tj. právní úkon příspěvkové organizace, ke kterému je zákonem nebo zřizovatelem vyžadován předchozí písemný souhlas) nabude účinnosti, lze předchozí souhlas „dodatečně odejmout, jestliže po jeho vydání vyjdou najevo podstatné skutečnosti, které nebyly známy v době rozhodování a měly by na výsledek rozhodnutí podstatný vliv“. Toto ustanovení přinese zřejmě celou řadu komplikací. Nabízí se například otázka, co jsou to „podstatné skutečnosti“ [11] apod.

U příspěvkových organizací tedy v současné době existuje určitá dvojkolejnost jejich „majetkoprávního režimu“. Na jednu stranu vše, co nabývají, nabývají pro svého zřizovatele, současně ale mohou také samy (byť v omezené míře) vlastnit majetek.

K dokreslení „majetkového“ postavení příspěvkových organizací je nezbytné ještě podrobněji upozornit na shora zmíněná „omezující“ pravidla plynoucí z ustanovení § 34 až 37 RPÚR. Příspěvkové organizace nesmějí poskytovat dary „s výjimkou obvyklých peněžitých nebo věcných darů svým zaměstnancům a jiným osobám ze svého fondu kulturních a sociálních potřeb“ a dále, jde-li o majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele do svého vlastnictví a nabízí-li jej jako nepotřebný majetek povinně ve smyslu § 27 odst. 6 RPÚR zpět svému zřizovateli.

Další omezení se týkají možnosti uzavírat smlouvy o půjčce nebo o úvěru. To je možné jen po předchozím písemném souhlasu zřizovatele (viz shora). Předchozímu písemnému souhlasu zřizovatele také podléhá uzavírání smluv o pořízení věci nákupem na splátky nebo smluv o nájmu s právem koupě. Příspěvková organizace má pak zcela zakázáno zajišťovat závazky. V tomto případě, na rozdíl od postavení

obcí a krajů, zákonodárce výslovně vyloučil jakékoliv zajišťování závazků, z povahy věci závazků třetích osob. Zákaz zajišťování tak není omezen pouze na ručení, jak tomu je u jejich zřizovatele, u něhož je navíc „modifikován“ četnými výjimkami.

Příspěvková organizace je přímo zákonem dále omezena v nákupu akcií a jiných cenných papírů. Předchozí písemný souhlas zřizovatele je podmínkou pro přijetí cenných papírů jako protihodnoty za vlastní pohledávky vůči jiným subjektům. Příspěvková organizace nesmí vystavovat nebo akceptovat směnky, ani být směnečným ručitelem.

Všechna právě citovaná omezení výslovně vyplývající z právního předpisu směřují ke zvýšení ochrany veřejného majetku a zajištění jeho hospodárného, účelného a efektivního využívání. Stručně lze shora uvedené shrnout tak, že porušení výše uvedených pravidel vztahujících se k hospodaření s majetkem příspěvkových organizací obcí (krajů) je „stíháno“ sankcí neplatnosti právního úkonu příspěvkové organizace.

Ve vztahu k samotným obcím (krajům) může jako svého druhu „metaprávní“ sankce působit také závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření podle § 10 odst. 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, a to za předpokladu, že obsahuje tzv. „výhradu“. Za takové situace je územní samosprávný celek diskvalifikován z celé řady dotačních programů, neboť nesplňuje jednu z jejich základních podmínek, tj. prokázání řádného hospodaření.

Ve sledovaných souvislostech nelze nezmínit, že i na celky územní samosprávy (stejně jako na stát), vystupují-li v roli vlastníka, dopadá řada právních povinností pojících se s předmětem jejich vlastnictví. Také obec (kraj) je např. povinna jako vlastník budovy zajistit, aby budova byla udržována v patřičném stavu, jinak obci hrozí postih ze strany stavebního úřadu, a to včetně „sankce“ mající podobu povinnosti (za zákonem stanovených podmínek) danou budovu odstranit apod.

Jak už bylo konstatováno, zažívá úprava správního trestání v otázkách hospodaření s majetkem územních samosprávných celků viditelný „boom“. Ve vztahu k samotným obcím a krajům lze hovořit o nové úpravě správních deliktů, kterou přinesla novela zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů provedená zákonem č. 477/2008 Sb. Zmíněná novela normuje, že územní samosprávný celek nebo městská část hlavního města Prahy (též ovšem svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti) se dopustí správního deliktu tím, že poruší novelou výslovně vyjmenované povinnosti související (opět) především s finančním hospodařením, ale nejen s ním. Správním deliktem tak napříště například je, že obec nebo kraj v rozporu s § 2 odst. 1 RPÚR nezpracuje rozpočtový výhled, neprovede rozpis schváleného rozpočtu nebo nevykonává kontrolu svého hospodaření podle § 15 cit. právního předpisu, tj. neprovádí finanční kontrolu svého hospodaření a hospodaření jím zřízených nebo založených

právnických osob. Právě tato skutková podstata tak může v konkrétních případech věcně souviset s problematikou hospodaření s jiným než finančním majetkem celků územní samosprávy. Zákon za spáchání správních deliktů, jejichž skutkové podstaty vymezuje, umožňuje uložení sankce v podobě peněžité pokuty ve výši až 1 milion Kč. Při stanovování výše pokuty trestající orgán přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Subjekt, který se deliktu dopustil, se může „vyvinít“, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Zákon též stanoví subjektivní lhůtu v trvání dvou let od okamžiku, kdy se trestající správní orgán o správním deliktu dověděl. Po jejím uplynutí zaniká odpovědnost celku územní samosprávy za spáchaný správní delikt, pokud správní orgán o něm nezačal v dané lhůtě řízení. Marné uplynutí objektivní lhůty v trvání čtyř let pak stanoví nejvyšší mez, po kterou je možné odpovědnost za správní delikt obci či kraji přičítat. Správní delikty, kterých se dopustila obec v prvním stupni projednává v přenesené působnosti krajský úřad, v jehož správním obvodu se obec nachází. Správní delikty, kterých se dopustila městská část hlavního města Prahy, v prvním stupni projednává v přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy. Správní delikty podle uvedeného zákona, kterých se dopustil kraj nebo hlavní město Praha v prvním stupni projednává Ministerstvo financí. Řízení je vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Při vymáhání pokuty se postupuje podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů).

IV. TRESTNÍ ODPOVĚDNOST OBCÍ, KRAJŮ A JEJICH PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ – NĚKOLIK KRITICKÝCH POZNÁMEK

Relativně novou právní úpravu řešící otázky odpovědnosti právnických osob představuje zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. S účinností od 1. ledna 2012 jsou tedy v podmínkách České republiky trestně odpovědné nejen fyzické osoby, ale také osoby právnícké. Zdá se, že aplikace nové právní úpravy nebude směrem k celkům územní samosprávy a jejich příspěvkovým organizacím bezproblémová.

Na prvním místě můžeme zmínit otázku úpravy trestní odpovědnosti celku územní samosprávy, resp. vyloučení trestní odpovědnosti těchto celků v některých případech. Zásadním pro určení rozsahu trestní odpovědnosti obcí a krajů je ustanovení § 6. V citovaném ustanovení, konkrétně jeho odstavci 1 písm. b) jsou jako trestně neodpovědné uvedeny „územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci“. Tuto formulaci lze považovat za problematickou. Důvodem je mj. to, že pojem veřejné moci není v právním řádu České republiky definován. Celky územní samosprávy vykonávají veřejnou moc jak v samostatné

působnosti, tak v působnosti přenesené (státní správa). Ani důvodová zpráva k návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim nedává jednoznačnou odpověď. Lze z ní nicméně usuzovat na to, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit trestní odpovědnost obcí (krajů) za jejich případné jednání naplňující znaky některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených výslovně v ustanovení § 7 ZTOPO, pokud se ho dopustí v situaci, kdy vystupují v pozici vrchnostenské (bez ohledu na to, zda jde o výkon samostatné nebo přenesené působnosti), tedy při realizaci veřejnoprávních pravomocí [12]. Naopak obec (kraj) bude trestněprávně odpovědnou osobou tam, kde bude vystupovat v pozici právnické osoby jednáající v soukromoprávním vztahu, typicky tedy i ve vztahu majetkovém. Je přitom nasnadě, že v některých případech bude složité určit, zda k určitému jednání obce (kraje) dochází v rámci „výkonu veřejné moci“ nebo v roli rovného („soukromoprávního“) subjektu [13].

Ve vztahu k celkům územní samosprávy je nutné učinit několik poznámek také k možnostem ukládání trestů za jimi spáchané trestné činy. Obecně mohou být právnické osobě za spáchaní trestného činu uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). Dále lze za trestné činy spáchané právnickou osobou uložit jako ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty. Tyto tresty a ochranná opatření lze uložit samostatně nebo vedle sebe. Nelze však uložit peněžitý trest vedle propadnutí majetku a trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty vedle zabránění téže věci nebo jiné majetkové hodnoty. Zde je nutné upozornit na, přinejmenším, dvě odchylky. U obcí (krajů) bude zřejmě vyloučeno uložení trestu zrušení právnické osoby, a to s ohledem na povahu obcí (krajů) jako právnických osob korporativního charakteru ustavených zákonem na základě ústavních předpisů, jejichž prostřednictvím je realizováno právo na samosprávu (viz § 16 odst. 1 ZTOPO). Těžko si představit, že rozhodnutím soudu bude zrušena právnická osoba, která představuje územní společenství občanů povolané naplňovat reálným obsahem ustanovení čl. 8 Ústavy ČR garantující právo na samosprávu. Rovněž tak by měl soud velmi pečlivě vážit uložení trestu propadnutí majetku obci (kraji), jímž by byl poškozen celý majetek obce (kraje). Uložení takového trestu by sice formálně právo na samosprávu neohrozilo, ale vedlo by k zásadnímu omezení až znemožnění je fakticky realizovat [14]. Problematické by zde bylo zřejmě i uložení takového trestu, v důsledku kterého by byl podstatným způsobem dotčen „ekonomický základ“ obce (kraje), jako je peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz přijímání dotací a subvencí. Ukládání takových trestů by mohlo ve svém důsledku vést k faktickému znemožnění realizace části působnosti obce (kraje) a tím nepřímou např. k omezení dostupnosti zdravotní péče, dopravní obslužnosti, školství, sociálních služeb atd. na území dané obce (kraje), tedy k faktickému „potrestání“ občanů obce (kraje), ale i dalších fyzických a právnických osob. Ukládání takových trestů

obcím a krajům by zřejmě současně vedlo také k jejich budoucímu, případně dalšímu zadlužování, která samo o sobě představuje jev nanejvýš nenegativní. „Dvojitý“ postavení celku územní samosprávy (vrchnostenské a nevrchnostenské) je na tomto místě nezbytné vnímat jako „spojité nádoby“. Budou-li totiž obce a kraje trestány za své jednání v nevrchnostenské roli, nutně bude dotčena také jejich „veřejná“ (vrchnostenská) složka.

Pokud jde o příspěvkové organizace obcí (krajů), jejich trestní odpovědnost není zákonem nijak limitována, jak je tomu u jejich zřizovatelů. Již sám tento fakt může vyvolávat určité otázky. Lze tak například upozornit na to, že střední škola – příspěvková organizace zřízená krajem bude trestně odpovědná ze svého rozhodování o přijetí, či nepřijetí uchazeče ke studiu (rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzické osoby), zatímco její zřizovatel v typově stejných případech trestně odpovědný nebude (viz k tomu níže v souvislosti s přechodem trestní odpovědnosti na právního nástupce). Stejně tak budou trestně odpovědné další právnické osoby vykonávající „veřejnou moc“.

U příspěvkové organizace bude zřejmě trestněprávní odpovědnost nejčastěji vznikat z jednání jejího statutárního orgánu nebo jejich zaměstnanců (k tomu viz § 8 ZTOPO). Ve vztahu ke svěřenému majetku (§ 27 RPÚR), resp. vlastnímu majetku příspěvkové organizace obce (kraje) lze z taxativního výčtu trestných činů, kterých se mohou právnické osoby dopustit (§ 7 ZTOPO), uvažovat například o trestných činech: zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254 TZ), plechty při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 TZ), poškození vodního zdroje (§ 294a TZ) a poškození lesa (§ 295 TZ). Tyto skutkové podstaty by konec konců připadaly v úvahu také u obcí (krajů) samotných.

Pokud jde o trestání příspěvkové organizaci obce (kraje) za jí spáchaný trestný čin, mohou jí být uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). I zde je nutné upozornit na to, že uložením trestu příspěvkové organizaci bude nepřímo postižen její zřizovatel, který tuto organizaci zřídil pro výkon samostatné působnosti (§ 27 odst. 1 RPÚR). I zde by se tak měla přiměřeně uplatnit při stanovování trestů omezení, která byla shora schematicky zmíněna ve vztahu k samotným celkům územní samosprávy.

Zajímavé z hlediska řešených otázek je také ustanovení § 10 ZTOPO, které normuje trestní odpovědnost právního nástupce právnické osoby. Trestní odpovědnost právnické osoby podle tohoto ustanovení přechází na všechny její právní nástupce. Může tak nastat situace, že z trestných činů příspěvkové organizace bude v konečném důsledku

odpovědný její zřizovatel, resp. jiná příspěvková organizace daného zřizovatele, která se stala právním nástupcem organizace zrušené, resp. zaniklé sloučením či splynutím. Paradoxně tak samotné obce (kraje) zřejmě mohou v budoucnu čelit trestní odpovědnosti, coby právní nástupci svých zrušených příspěvkových organizací, a to z jednání, kterého by se samy nemohly dopustit, resp. které by v jejich případě nemohlo trestní odpovědnost vyvolat. Vyloučit nelze ani nástupnictví u obcí (§ 19 odst. 6 OZř).

Několik právě uvedených příkladů ukazuje, že problematika trestní odpovědnosti právnických osob vztážená k celkům územní samosprávy a jejich hospodaření s majetkem přináší již dnes a bude zřejmě i v budoucnu přinášet celou řadu otázek.

V. SLOVO ZÁVĚREM

Problematika hospodaření s veřejným majetkem i nadále stojí na okraji zájmu jak většiny odborné veřejnosti, tak i zákonodárce. To se negativně promítá nejen do úrovně právní úpravy otázek samotného hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, ale i s ní související úpravy sankcí a (přes výše naznačená dílčí zlepšení) správního trestání vůbec. To, že pak uvedené negativně ovlivňuje také zde převládající praxi, je nasnadě. Přitom právě kvalitně upravená odpovědnostní problematika a důsledné uplatňování sankcí v této oblasti představuje *condicio sine qua non* pro zajištění cílů sledovaných samotnou existencí veřejného majetku. Pokud jde o novou úpravu trestní odpovědnosti právnických osob, lze se zatím spíše domnívat, že ke zlepšení situace nejenže nepřispěje, ale paradoxně může ekonomický základ územní samosprávy dále nepříznivě ovlivnit.

VI. POZNÁMKY

[1] Srov. např. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, s. 344 a násl. nebo Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 439 a násl.

[2] Více k tomu Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 47-55.

[3] Hendrych, D. a kol. op. cit. sub 1, s. 441.

[4] Více k tomu Havlan, P. op. cit. sub 2, s. 130-133.

[5] Především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, poměrně důsledně rozlišuje mezi „hospodařením s majetkem státu“ a „nakládáním s tímto majetkem“. Více k tomu Havlan, P. a kol. Majetek státu v platné

právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010, s. 137; případně též: op. cit. sub 2, s. 154 a 155.

[6] Od 1. dubna 2009, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, provedená zákonem č. 477/2008 Sb., však již bezpochyby platí, že i příspěvkové organizace celků územní samosprávy mohou nabýt majetek do svého vlastnictví. K některým problémům pojícím se se zmiňovanou novelou viz Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2, s. 8 a 9.

[7] Je možné uvažovat spíše o sankcích pojících se s užitím finančních prostředků pocházejících z rozpočtu územně samosprávného celku (sankce za porušení rozpočtové kázně), resp. o sankcích obecnější povahy souvisejících se způsobem tvorby vůle daného celku, a to jak o sankcích „veřejnoprávní“ povahy (dozorové opatření Ministerstva vnitra, tj. pozastavení výkonu usnesení orgánu celku území samosprávy), tak o sankcích povahy „soukromoprávní“, resp. s dopadem do „soukromoprávní“ sféry (např. neplatnost právního úkonu).

[8] Jednalo by se tedy o jistou analogii k „jednostrannému opatření“, které se uplatňuje při hospodaření s majetkem státu. Je však nutné upozornit také na skutečnost, že užití takového prostředku ve vztahu k příspěvkovým organizacím nelze zcela doporučit. Blíže k tomu Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008, s. 174 a 175.

[9] Naznačené sankční opatření zřizovatele bude zpravidla reakcí na zjištění učiněná při kontrolách hospodaření s majetkem. V podmínkách obcí a krajů disponují kontrolní pravomocí ve vztahu k majetku celku územní samosprávy především kontrolní výbor a také finanční výbor zastupitelstva. Opomenout nelze ani úřady daných samosprávných celků, které vykonávají finanční kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[10] K tomu viz např. Zprávy Ministerstva financí české republiky pro finanční orgány obcí a krajů, ročník 2004, č. 1, s. 4. Pro opačný pohled na věc viz Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2, s. 12 a 13.

[11] K možným případům „podstatných skutečností“ viz Maderová Voltnerová, K., Tégel, P.: Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009, s. 94. Viz také Janeček, J. op. cit. sub 6, s. 8 a 9.

[12] K tomu srovnej Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19 a 20.

[13] Ostatně ani v posléze uvedené roli se z obce (kraje) soukromoprávní subjekt ve vlastním smyslu nestane. Ke složitosti praktického ale i teoretického rozlišování (oddělování) obcí (krajů) v jejich vrchnostenské a nevrchnostenské pozici např. Havlan, P. op. cit. sub 2, zejména s. 28-43 a porůznu.

[14] V principu by tedy šlo o další možný způsob (zejména vedle možnosti vést na majetek obce či kraje exekuci) jak prakticky samosprávu těchto celků ochromit.

Literature:

- Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008.
- Havlan, P. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010.
- Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008.
- Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008.
- Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934.
- Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2.
- Maderová Voltnerová, K., Tégl, P. Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009

Contact – email

Doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

32806@mail.muni.cz

JUDr. Bc. Jan Janeček, Ph.D.

ja.janecek@kr-kralovehradecky.cz