

obce, kterým zákon č. 128/2000 Sb. výslovně ukládá povinnost rozhodovat o hospodaření s obecním majetkem. **Tímto orgánem obce je zejména jeho zastupitelstvo**, které většinu zásadních rozhodnutí o hospodaření obce a nakládání s jejím majetkem vydává. Vedle orgánů obce jsou to její organizační složky a v jejich rámci ti pracovníci obce, kterým úkoly spojené s hospodařením s obecním majetkem vyplývají z plnění pracovních úkolů. Existuje zaužívaný názor, že v případě, kdy o využití konkrétního majetku rozhodlo zastupitelstvo obce, jako kolektivní orgán, je do budoucna případná odpovědnost konkrétních osob vyloučena. Opak je však pravdou. **Pokud zastupitelstvo obce zaviněně a zpravidla i vědomě způsobí na majetku obce škodu jeho nezákonným převodem, zatížením či jiným protiprávním poškozením, jsou odpovědni, a to i trestněprávně, všichni členové zastupitelstva obce, kteří předmětnou nezákonnou transakci schválili, pokud jim bude prokázán úmysl zvýhodnit jiného či poškodit majetek obce, popř. i vědomá nedbalost při plnění úkolů při správě obecního majetku.**

Vedle osob výslovně odpovědných za hospodaření s obecním majetkem ze zákona nebo z pracovní náplně, odpovídají za hospodaření s obecním majetkem všichni, kdo jej fakticky užívají. Pokud tedy příslušný odpovědný pracovník obce například disponuje s osobním motorovým vozidlem ve vlastnictví obce, je odpovědný za to, že toto vozidlo bude sloužit toliko k plnění úkolů obce bez ohledu na to, že není výslovně zákonem určen k odpovědnosti za hospodaření s obecním majetkem. V praxi se pak zkoumá vždy faktický stav, ze kterého se pak odvozuje konkrétní míra odpovědnosti jednotlivých osob.

Odpovědnost za rozvoj majetku obce: Samostatně lze v dané souvislosti zmínit i povinnost obce pečovat o rozvoj jejího majetku. Tímto se myslí především rozvoj majetku stávajícího popř. jeho rozšiřování směrem, který je z hlediska záměrů obce žádoucí. V dané souvislosti lze za rozvoj majetku obce považovat i nejrůznější obchodní operace či operace s cennými papíry popř. nejrůznější spekulativní nákupy, pokud sledují finanční zisk využitelný pro rozvoj obce. Limitující je zde však míra přiměřeného rizika ztráty. Za odůvodnitelné z hlediska rozvoje majetku obce již nelze považovat obchody či spekulace překračující míru přiměřeného rizika ztráty, tedy zejména riskantní operace s cennými papíry popř. riskantní půjčky či zástavy obecního majetku ve prospěch nestabilních subjektů. V současnosti neexistuje jednoznačná definice přijatelného a přípustného rizika ztráty a je tedy nezbytné vycházet vždy z individuálního posouzení konkrétní situace či plánované operace.

Za rozvoj majetku obce, ke kterému jsou odpovědné osoby povinny, pak lze jednoznačně považovat přihlášení požadavku obce na bezúplatné převody majetku státu v rámci nejrůznějších privatizačních postupů, jakož i jednoznačně projevený zájem o bezúplatné převody majetku státu využitelného pro obec. V praxi se jedná zejména o nabídky státu k převodu majetku, kde je jednoznačně deklarována přednost bezúplatného převodu obci před úplatným převodem jiné osobě. Tam, kde je zřejmé, že takto získaný majetek lze dále pronajmout či využít se ziskem pro obec, je tato povinnost dané nabídky využít. Například nabídky armády na bezúplatné převody prvorepublikového opevnění obci je nutno využít tam, kde je zřejmé, že takto získané objekty lze dále pronajmout například klubům vojenské historie či jako skladovací prostory. Je povinností pracovníků obce odpovědných za hospodaření s obecním majetkem tyto nabídky evidovat, vyhodnocovat a předkládat zastupitelstvu obce k rozhodnutí o jejich dalším využití. Ignorování možnosti využít nabídek státu či jiných osob k rozvoji majetku obce může vedle majetkové odpovědnosti odůvodnit v konkrétním případě i trestněprávní odpovědnost, neboť povinnost obce a jejích pracovníků pečovat o rozvoj majetku obce je zákonem definována jako výslovná povinnost.

Evidence majetku obce: Obec je ze zákona povinna vést evidenci vlastního majetku, kdy při vedení této evidence vychází striktně ze zákona o účetnictví. Porušování povinností při evidenci majetku pak může vedle případné trestněprávní odpovědnosti, zejména podle § 37 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, která postihne obec jako subjekt, rovněž postihnout i konkrétní odpovědné osoby, které lze v případě prokázání úmyslného jednání stíhat pro trestné činy proti hospodářské kázi podle oddílu druhého hlavy druhé trestního zákona. Pro ilustraci zde lze například zmínit ust. § 125 tr. zák. upravující trestný čin zkraslování údajů o stavu hospodaření a jmění, pro nějž může být stíhán ten, kdo nevede účetní knihy, zápisy nebo jiné doklady sloužící k přehledu o stavu hospodaření a majetku nebo k jejich kontrole, ač je k tomu podle zákona povinen.

K § 38 odst. 2

Vedle povinností obce s majetkem hospodařit, účelně a hospodárně jej spravovat a pečovat o jeho zachování a rozvoj, zákon dále stanoví povinnost obce chránit obecní majetek před zničením, poškozením, odcizením či zneužitím. Toto ustanovení je obdobné jako ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, které obdobnou povinnost ukládá organizačním složkám státu a jako speciální úprava pak vyceluje povinnosti před-

cházení škodám, upravené občanským zákoníkem. Právní úprava zákona o obcích je v tomto kontextu právní úpravou speciální, kdy zmíněná právní úprava zákona o majetku České republiky se může použít pouze podřídně a právní úprava občanského zákoníku pouze analogicky tam, kde právní úprava zákona o obcích nedopadá. Jak již bylo zmíněno, ve svém základu vychází předmětná právní úprava zákona o obcích z obecných zásad správy a hospodaření s cizím majetkem upravených v ustanovení občanského a obchodního zákoníku. Zde je nutno mít na zřeteli, že orgány obce, které o hospodaření s obecním majetkem rozhodují, nejsou jeho vlastníkem, kdy pouze v postavení „správců“ spravují majetek obce, tedy společenství konkrétních obyvatel na daném území. Zastupitelstvo obce, i když bylo řádně zvoleno, mnohde však menšinou obyvatel obce, není nikým nekontrolovatelným subjektem oprávněným rozhodovat s obecním majetkem jako s vlastním. Vedle vnitřních vlastních kontrolních mechanismů, zajišťujících kontrolu nakládání s obecním majetkem, existuje celá řada vnějších kontrolních mechanismů, umožňujících kontrolu nakládání s obecním majetkem. Vedle občanské kontroly za využití institutů zákona o svobodném přístupu k informacím pak existují i prostředky nepřímého působení nástrojů trestní represe.

Obec je povinna učinit taková opatření, aby nedošlo ke zmenšení obecního majetku popř. musí učinit vše, co od ní lze spravedlivě požadovat popř. se o ochranu majetku obce musí aspoň pokusit. V celé řadě případů tzv. vis maior, tedy případů, kdy k poškození majetku dojde z vyšší moci, nelze klást odpovědnost z poškození majetku obci za vinu. Je však zde nutno velmi pečlivě zkoumat, zda konkrétní osoby či orgány obce nezanedbaly provádění preventivních opatření popř. zda pro předejití škodě učinily veškerá signalizační opatření, která od nich bylo možno spravedlivě požadovat. Pokud tedy bylo obci známo, že provozovna na jejím území vypouští do vodních toků protiprávně odpadní vody, lze obci klást za vinu, že na takovou skutečnost neupozornila příslušné orgány státní správy a nepožadovala učinění okamžitých opatření v jejich působnosti, pokud následkem takového jednání byla kontaminace vodních zdrojů v obci a následné náklady obce spojené se zajištěním dodávek vody pro její obyvatele. Obdobně je například nutno zkoumat, zda obec využila veškerých svých oprávněných účastníka správního řízení tam, kde bylo rozhodováno o preventivních opatřeních nebo rozhodováno býti mělo. Odpovědné osoby se budou jen těžko vyvíňovat v případech, kdy ke škodě na majetku obce dojde jimi zaviněnou nečinností obce v postavení účastníka řízení ve stavebním řízení nebo například tam, kde lze navrhnout či požadovat například vybudování účinných opatření

proti povodním či jiným mimořádným událostem. Zde není důležité pro posouzení odpovědnosti, zda tyto návrhy byly akceptovány či nikoliv, rozhodné je, zda obec učinila pro předejití vzniku škody vše, co bylo v dané době spravedlivé od ní požadovat.

Oznamovací povinnost obce: Vedle aktivních kroků, kterými obec chrání svůj majetek, je však obec povinna nezanedbávat i prevenci a případnou součinnost s ostatními státními orgány a správními úřady. Obec je například povinna oznamovat jak orgánům činným v trestním řízení, tak i orgánům, jež rozhodují o správních deliktech, o všech podezřeních ze spáchání trestného činu proti majetku obce popř. o všech správních deliktech, které mohou v konečném důsledku poškodit či mít jiný negativní vliv na obecní majetek. V dané souvislosti není rozhodné, zda tuto oznamovací povinnost splní orgán obce, či kterýkoliv jiný jeho pracovník. Sankčně postížitelné je však nesplnění takové povinnosti orgánem obce popř. odpovědným pracovníkem, který má plnění takových úkolů v popisu práce.

Tato povinnost je trestním řádem v § 8 odst. 1 tam, kde obec vystupuje v postavení státního orgánu, tedy při výkonu veřejné správy, konstruována jako povinnost objektivní, které se nelze zprostit. Ve vztahu ke správním deliktům, pak například § 58 odst. 1 zákona o přestupcích definuje výslovně uloženou povinnost orgánům obce, oznamovat k projednání podezření ze všech přestupků, o nichž se dozví. V případě ostatních správních deliktů, pak tato povinnost vychází z příslušných ustanovení zákona o obcích a obecných zásad správního řízení.

Vymáhání škody: Velmi často nastává v praxi situace, kdy obec prohraje soudní spor popř. jí vznikne jiná škoda zaviněným jednáním buď vlastních zaměstnanců popř. jiných osob. Je vyloučeno, aby taková škoda byla odepsána k tíži všech obyvatel obce a nebyla vymáhána na tom, kdo ji zavinil. Vznikne-li obci škoda zaviněným jednáním konkrétní osoby, je obec povinna v souladu s tímto ustanovením a ve spojení s § 415 a násl. občanského zákoníku vymáhat vzniklou škodu po tom, kdo ji způsobil, a to v plném rozsahu. Způsobí-li obci škodu svým jednáním její zaměstnanec či člen orgánu obce, je obec povinna takovou škodu po škůdci vymáhat v plném rozsahu, pokud byla způsobena úmyslně, a do výše čtyřapůl násobku měsíční mzdy v případě, pokud škodu způsobil z nedbalosti. Od vymáhání škody lze upustit pouze v odůvodněných případech tehdy, pokud o tom dle § 85 písm. f) cit. zákona rozhodne zastupitelstvo obce. Za takové odůvodnění případy lze považovat situaci, kdy jsou pohledávky obce zjevně nedobytné, nebo případy, kdy by náklady spojené s vymáháním škody byly výslovně předpokládány

krátkodobý efekt. Tam, kde se na vzniku škody za obec podílelo více osob, například tím, že někdo podklady připravoval, někdo je vyhodnocoval a někdo na základě těchto podkladů rozhodoval, je nutno stanovit procentuální míru odpovědnosti jednotlivých pracovníků obce a škody po nich vymáhat v tomto procentuálním vymezení. Posouzení míry odpovědnosti jednotlivých pracovníků obce je pak úkolem případné škodní komise. Analogická právní úprava v případě nakládání s majetkem státu existuje v podobě ustanovení o regresních náhradách v zákoně č. 82/1998 Sb. Nárok na náhradu této škody nezaniká momentem skončení pracovního poměru škůdcem, kdy tuto škodu po něm lze účinně požadovat i poté, co jeho pracovní poměr k obci skončí.

Nevymáhání vzniklé škody po škůdcích, kteří ji způsobili, může v případě odpovědných pracovníků obce odůvodnit i jejich případné trestní stíhání pro trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku, a to i v jeho nedbalostní verzi. Promlčení nároku na náhradu škody obci těmi, kdo ji způsobili nezpůsobuje automaticky její další nevymáhateľnost. Pokud se nárok na náhradu škody promlčí vůči škůdci, lze jej jako jinou škodu vymáhat v zákonem stanoveném rozsahu po tom, kdo byl odpovědný za uplatnění a následné vymáhání předmětného nároku. Od momentu promlčení pak začíná běžet nové promlčecí lhůty vůči tomuto pracovníkovi, který nově odpovídá tam, kde škodu způsobil z nedbalosti do výše čtyřapůl násobku svého příjmu a do plné výše tam, kde tuto škodu způsobil úmyslně.

Nepotřebný majetek: Celá řada trestných činů vedených proti majetku obce se týkala nakládání s jejím nepotřebným majetkem. Právě při likvidaci nepotřebného majetku obce se vyskytovaly případy obohacování se nejrůznějších osob právě ke škodě obce samé. Zatímco zákonodárce upravil nakládání s neupotřebitelným a nadbytečným majetkem státu v zákoně č. 219/2000 Sb., v případě obecního majetku pouze obecně odkázal na občanský a obchodní zákoník s výjimkou případů, kdy zákon o obcích stanoví jinak. Při likvidaci či jiném nakládání s nepotřebným majetkem obce je tedy nutno postupovat vždy co nejhospodárněji, a to ve smyslu zásad uvedených v ustanoveních odstavce 1. Jedním z hlavních kritérií likvidace nepotřebného majetku obce by měl být zisk z jeho prodeje či minimalizace nákladů života v obci. I zde je však nutno přihlídnout i k dalším aspektům následného využití nepotřebného majetku obce dalším nabyvatelem, kdy účel využití a jeho dopad na život obce může převážit nad vyšším ziskem z jeho odpadného prodeje. Taková varianta však musí být vždy řádně odůvodněna

a prokazatelně přezkoumatelná tak, aby bylo vyloučeno případné podezření z korupčního jednání. V praxi pak bude například vhodné pověřit likvidací nepotřebného majetku obce ve velkém rozsahu soukromoprávní subjekt, než likvidaci provádět vlastními prostředky, neboť i vynaložení mzdových a dalších nákladů obce je nutno zohlednit při určení způsobu likvidace takového majetku.

V některých případech může být sporné, zda je konkrétní majetek obce nepotřebný či nikoliv. Zde je nutno objektivně posuzovat, zda obec je schopna na při standardních podmínkách své činnosti daný majetek využít či nikoliv. I zde je nutno brát zřetel na případné rizika korupčního jednání spočívající v účelovém označení majetku obce za neupotřebitelný pro účely jeho následného převodu na jiné osoby. Před takovým převodem má vždy přednost převod neupotřebitelného majetku obce na její příspěvkové organizace nebo jiné subjekty a obchodní společnosti jí zřízené, a to i bezúplatně.

Jak již bylo výše uvedeno, zákonodárce neupravil pro nakládání s nepotřebným majetkem pro obec žádné zvláštní podmínky. Tímto však není vyloučeno, aby obec jako pomocnou právní úpravu použila postup pro nakládání s neupotřebitelným a nadbytečným majetkem státu tak, jak jej upravuje zákon č. 219/2000 Sb. I když tato právní úprava není pro obec závazná, je možno z ní vycházet tehdy, pokud konkrétní použité ustanovení není v rozporu s obchodním či občanským zákoníkem, podle nějž musí obec postupovat přednostně.

K § 38 odst. 3

Praxe v hospodaření obcí ukázala na problém spojený s případy, kdy obce ručily za závazky soukromých podnikatelů a v návaznosti na jejich úpadek přišly o majetek velké hodnoty. Situace dosáhla natolik kritického rozsahu, že zákonodárce považoval za nutné v zákoně výslovně omezit právo obce ručit za závazky fyzických či právnických osob. Zprvu zákonodárce novelou zákona o obcích zákonem č. 450/2001 Sb. platným od 31. 12. 2001 zcela vyloučil ručení obcí za závazky fyzických a právnických osob s výjimkou těch, jejichž byl sám zřizovatelem. Vzhledem k tomu, že takové omezení se dotklo zájmů státu v jiných oblastech státní intervenční podpory, zákonodárce pak takto striktně formulovaný zákaz zmírnil a novelou zákona o obcích č. 313/2002 Sb. platnou v dané části ode dne vyhlášení, tedy 11. 7. 2002, zvolil sice opět formu úplného zákazu práva obce ručit za závazky fyzických a právnických osob, tentokrát však již s uvedením šesti výjimek, kdy obec za závazky těchto osob ručit může, které s účinností od 28. 2. 2003 rozšířil o další vý-