

nou škodu převyšující 500 000,- Kč tím, že poruší zákonem mu uloženou či smluvně převzatou povinnost při opatrování či správě tohoto majetku. V dané souvislosti pak lze uložit trest odnětí svobody až na šest měsíců, nebo zákaz činnosti nebo peněžitý trest. Trest odnětí svobody až na tři roky pak lze uložit pachateli, který uvedeným jednáním poruší výslově mu uloženou povinnost hájit obecní majetek nebo způsobí škodu přesahující pět milionů korun. Za vědomou nedbalost se v dané souvislosti považuje dle ust. § 5 písm. a) tr. zák. takové jednání, kdy pachatel věděl, že může způsobem v tomto zákoně uvedeným porušit nebo ohrozit zájem chráněny tímto zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že takové porušení nebo ohrožení nezpůsobí.

38

### K § 38 odst. 1

Zákon o obcích výslově ukládá obci povinnost využívat účelně a hospodárně vlastní majetek, a to v souladu s jejími zájmy vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Zákon dále klade výslově akcent na stanovenou povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Tam, kde zákon mluví o obci, má na mysli zejména uložení předmětné povinnosti všem orgánům a zaměstnancům obce, kterým tato povinnost vyplývá nejen ze zákona, ale i z příslušných pracovních či jiných smluv v rámci organizačního uspořádání obce. K povinnosti účelně a hospodárně využívat obecní majetek jsou pak povinni všichni pracovníci obce, kteří s tímto majetkem nakládají, a to nejen v rámci výslově uložených povinností. Tam, kde pracovník obce zjistí neúčelné či nehospodárné nakládání s obecním majetkem, takovou skutečnost vždy oznámí příslušnému orgánu či organizační složce obce, do jejíž působnosti daná problematika náleží.

Z povinnosti obce účelně a hospodárně využívat vlastní majetek pak nelze automaticky dovozovat povinnost upřednostňovat při správě obecního majetku maximální zisk jako hlavní a jediné kritérium pro rozhodování. Například při prodeji obecního majetku může mít za určitých okolností před výšší prodejnou cenou přednost podnikatelský záměr využití převáděného majetku, splátkové podmínky apod. Obec takový postup, kdy upřednostní zájemce, jenž nenabídne maximální cenu, musí vždy přesně a přezkoumatelným způsobem odůvodnit, jinak se nevyhne možnému osočení z nehospodárného nakládání s obecním majetkem. Obec musí vždy doloženě a prokazatelně hospodařit s majetkem co nejhospodárnějším, a tudíž i nejefektivnějším způsobem. V praxi mohou rovněž nastat případy, kdy obec vlastní majetek neumí či není schopna účelně spravovat a řešit otázky jeho prodeje či proná-

jmu. I zde musí obec vycházet z podrobného a odpovědného posouzení zámeru kupujícího popř. i dlouhodobější perspektivy a dopadu zamýšleného převodu majetku na život v obci. Pokud tedy obec například prodává nemovitosti obchodní společnosti, která zde hodlá zahájit bytovou výstavbu popř. tyto pozemky po úpravě prodat jako stavební parcely s vysokým ziskem, je obec povinna v prvé řadě zvažovat, zda tuto činnost není schopna zajistit vlastními prostředky a získat tak zisk, předpokládaný potenciálním kupcem. Převede-li obec majetek jiné osobě s vědomím, že tato jej s minimálními náklady dále převede dalšímu zájemci s vyšším ziskem, nelze v daném případě považovat nakládání obce s majetkem za účelné a takové nehospodárné nakládání s obecním majetkem lze za určitých okolností i sankcionovat.

Obec je rovněž povinna zajistit rádné využití vlastního majetku tak, aby tento neležel ladem a byl efektivně a účelně využit. Při tomto by však měla zvažovat i dlouhodobější záměr využití takového majetku a neblokovat možnost jeho pozdějšího využití uzavíráním dlouhodobých a jen obtížně vypořádatelných smluv. Další důraz je nutno v dané souvislosti klást i na smluvní partnery obcí, kterým je majetek převáděn popř. dáván do nájmu. I zde musí obec odpovědně přistupovat k posouzení osoby, s níž hodlá uzavřít závazkový vztah, a to i z pohledu možného budoucího uplatnění například nároků ze vzniklé škody, možnosti odstoupení od smlouvy apod. Zdůvodněná serióznost a perspektiva smluvního partnera při plnění závazků může nahradit nižší výnos plánované transakce. V případě všech situací, kdy je před maximální cenou upřednostněno jiné kritérium, však musí existovat rádné a přezkoumatelné zdůvodnění vylučující případné podezření z korupčních praktik.

Jak již bylo výše zmíněno, při hospodaření s majetkem obcí je rovněž důležité posoudit osobu obchodního partnera. Obec by při nakládání s majetkem měla rovněž zkoumat, zda je budoucí smluvní partner způsobilý dostat svým smluvním závazkům. Je nepochybně, že společnost s ručením omezeným se základním jménem 200 000,- Kč bez jakéhokoliv nemovitého majetku a s minimálním obchodním jménem, sídlící v bytě, má jiné postavení než miliardová akciová společnost s rozsáhlým nemovitým majetkem. Dané posouzení je důležité pro případné odpovědnostní vztahy a pro vymahatelnost plnění. Právě posouzení osoby smluvního partnera může při dlouhodobějších závazcích odůvodnit upřednostnění jiné nabídky než té, která nabízí nejvyšší cenu.

**Osoby odpovědné za hospodaření s obecním majetkem:** V praxi mohou vzniknout dohady a pochybnosti, které konkrétní osoby předmětná zákonářská povinnost péče o majetek obce zavádějí. V prvé řadě to jsou orgány

§ 38

obce, kterým zákon č. 128/2000 Sb. výslově ukládá povinnost rozhodovat o hospodaření s obecním majetkem. **Tímto orgánem obce je zejména jeho zastupitelstvo**, které většinu zásadních rozhodnutí o hospodaření obce a nákládání 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 nezákonného převodem, zatížením či jiným protiprávním poškozením, jsou odpovědní, a to i trestněprávně, všichni členové zastupitelstva obce, kteří předmětnou nezákonné 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 výslově 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 tolíkem k plnění úkolů obce bez ohledu na to, že není výslově 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 rozšířování 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 rizikové operace s cennými papíry popř. riskantní půjčky či závazky 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 výměny či jiné operace.

Za rozvoj majetku obce, ke kterému jsou odpovědné osoby povinny, pak lze jednoznačně považovat přihlášení požadavku obce na bezúplatné převedy majetku státu v rámci nejrůznějších privatizačních postupů, jakož i jednoznačně projevený zájem o bezúplatné převedy 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 povinna dané nabídky využít. Například nabídky armády na bezúplatné převedy prvorepublikového opevnění obci je nutno využít tam, kde je zřejmé, že takto získané objekty lze dále pronajímat 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 případech i trestněprávní odpovědnost, neboť povinnost obce a jejích pracovníků pečovat o rozvoj majetku obce je zákonem definována jako výslová 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 kázni podle oddílu druhého hlavy druhého trestního zákona. Pro ilustraci zde lze například zmínit ust. § 125 tr. zák. upravující trestný čin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, pro nějž může být stíhan ten, kdo nevede účetní knihy, zápisu 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 povinnosti 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 využívá obecné povinnosti před-

2023/11/12 09:15

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 podporující 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 signifikantní opatření, která od nich bylo možno spravedlivě požadovat. Pokud 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 oprávnění účastníka správního řízení tam, kde bylo rozhodováno o preventivních opatřeních nebo rozhodování být mělo. Odpovědné osoby se budou jen těžko vyvíjet v případě, kdy ke škodě na majetku obce dojde jimi zaviněnou nečinností obce v postavení účastníka řízení ve stavebním řízení nebo například tam, kde ne navrhnutou či požadovanou například vybudování účinných opatření

proti povodním či jiným mimořádným událostem. Zde není důležité pro posouzení odpovědnosti, zda tyto návrhy byly akceptovány či nikoliv, rozhodně je, zda obec učinila pro předejtí 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 podezřených 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 postižitelné je však nesplnění takové povinnosti orgánem obce popř. odpovědným pracovníkem, který má plnění takových úkolů v popisu práce.

Tato povinnost je trestním rádem v § 8 odst. 1 tam, kde obec vystupuje v postavení státního orgánu, tedy při výkonu veřejné správy, konstruována jako povinnost objektivní, které se nelze zprostít. Ve vztahu ke správnímu deliktům, pak například § 58 odst. 1 zákona o přestupeckých definuje výslovně uloženou povinnost orgánům obce, oznamovat k projednání podezření ze všech přestupek, 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 tří 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 následně občanského zákoníku vymáhat vzniklou škodu po tom, kdo ji způsobil, a to v plném rozsahu. Způsobí-li obci škodu svým jednáním její zaměstnance 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) 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 předpokládaný

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 nevymahatelnost. Pokud se nárok na náhradu škody promlčí vůči škůdci, lze jej jako jinou škodu vymáhat v zákonem stanoveném rozsahu po tom, kdy byl odpovědný za uplatnění a následné vymáhání předmětného nároku. Od momentu promlčení pak začnou 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 trestních 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 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 na jeho likvidaci popř. dopad takové likvidace na hospodaření či podmínky života v obci. I zde je však nutno přihlédnout i k dalším aspektům následujícího využití nepotřebného majetku obce dalším nabyvatelem, kdy účel využití a jeho dopad na život obce může převážit nad vyšším ziskem z jeho výpadného 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 likvidaci 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 při standardních podmírkách 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 pak přišly o majetek velké hodnoty. Situace dosáhla natolik kritického rozsahu, že zákonodárce považoval za nutné v zákoně výslově 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, jichž 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 zmínil 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-