

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH  
STUDIÍ, Z. Ú., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**PROBLÉMOVÁ REFLEXE TRESTNĚPRÁVNÍ  
A OBČANSKOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI  
ZASTUPITELŮ OBCÍ V RÁMCI ZABEZPEČENÍ  
VÝKONU SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI**

**Autor práce: Hedvika Vyhnalová**

**Studijní program: Bezpečnostně právní činnost**

**Forma studia: Kombinovaná**

**Vedoucí práce: Dr. Mgr. Josef Kříha, PhD., LL.M.**

**Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií**

VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH STUDIÍ, z. ú.  
Žižkova tř. 1632/5b, 370 01 České Budějovice

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jméno a příjmení studenta: Hedvika Vyhnalová

Studijní program: Bezpečnostně právní činnost

Forma studia: Kombinovaná

Místo studia: České Budějovice

**Název bakalářské práce: Problémová reflexe trestněprávní a občanskoprávní odpovědnosti zastupitelů obcí v rámci zabezpečení výkonu samostatné působnosti**

**Název bakalářské práce v anglickém jazyce: Problematic Reflection on Criminal and Civil Liability of Municipal Representatives in the Framework of Exercising Independent Competence**


Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

Vedoucí bakalářské práce: Dr. Mgr. Josef Kříha, PhD., LL.M.

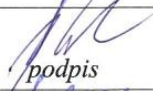


Datum zadání bakalářské práce: březen 2025

Cíl bakalářské práce:

Hlavním cílem bakalářské práce je prostřednictvím teoreticko-praxeologického vhledu identifikovat možné formy trestněprávní a občanskoprávní odpovědnosti zastupitelů obcí v rámci faktického zabezpečení samostatné působnosti obce. Vedlejším cílem bakalářské práce je navrhnout řešení a opatření vedoucí k eliminaci těchto odpovědnostních rizik.

Student: Hedvika Vyhnalová	20.3.2025 datum	 podpis
Vedoucí práce: Dr. Mgr. Josef Kříha, PhD., LL.M.	20.3.2025 datum	 podpis

Schvaluji zadání bakalářské práce:

Vedoucí katedry: doc. JUDr. Roman Svatoš, Ph.D.	7.4.2025 datum	 podpis
Prorektor pro studium a vnitřní záležitosti: doc. PhDr. Miroslav Sapík, Ph.D.	7.4.2025 datum	 podpis
Rektor: doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D.	17.4.2025 datum	 podpis



Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v seznamu použitých zdrojů.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce v elektronické podobě ve veřejně přístupné části infodisku VŠERS, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky vedoucího a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce systémem na odhalování plagiátů.

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce Dr. Mgr. Josefu Kříhovi, PhD., LL.M., za jeho odborné vedení, cenné rady a podnětné připomínky, které významně přispěly k podobě a kvalitě této práce. Velmi si vážím jeho trpělivého přístupu, ochoty kdykoliv konzultovat nejasnosti a poskytnout konstruktivní zpětnou vazbu. Jeho metodické vedení, odborné znalosti a podpora byly pro mě velkou oporou po celou dobu zpracování práce.

## ABSTRAKT

VYHNALOVÁ, H. *Problémová reflexe trestněprávní a občanskoprávní odpovědnosti zastupitelů obcí v rámci zabezpečení výkonu samostatné působnosti: bakalářská práce*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2026. 78 str.: Vedoucí bakalářské práce: Dr. Mgr. Josef Kříha, PhD., LL.M.

**Klíčová slova:** občanskoprávní odpovědnost, povinnosti, práva, trestněprávní odpovědnost, územní samospráva, zastupitel obce

Věcné vymezení bakalářské práce (dále jen „práce“) vyjadřuje ambici originálně reflektovat celospolečensky i odborně aktuální tematickou oblast uvozující problematiku občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí v rámci zabezpečení výkonu samostatné působnosti. Úvodní teoretická část práce primárně formou širšího teoretického vhledu objasňuje základní pojmosloví a východiska zkoumané tematické oblasti, tj. postavení obce v systému veřejné správy, kategorizace orgánů obce a jejich pravomocí, ale i obecným východiskům právní odpovědnosti až po občanskoprávní a trestněprávní odpovědnost zastupitelů obcí. Empirická část názorně, formou tematicky přílehlavých kazuistik, demonstruje konkretizované situační příklady z aplikační rozhodovací práce místně a věcně příslušných soudů, včetně polostrukturovaných rozhovorů se zastupiteli obcí, náslechnů a konzultací jak s funkcionáři obcí, tak s vázaným zástupcem společnosti D.A.S., jež se týkají produktu právní ochrany obce a zastupitelů. Tvůrčí pozornost je zájmově směřována i ke zdůraznění prevence občanskoprávní a trestní odpovědnosti zastupitelů obcí, jako jsou právní podpora a právní poradenství, pojištění rizik, vzdělávání a školení zastupitelů obcí. Jednotlivé dílčí výstupy práce na základě autorkou detekovaných problémových aspektů zkoumané odborné tematické oblasti originálně poukazují na konkrétní možnosti jejich řešení, jež představují příležitost sjednání právní ochrany, která může zastupitelům pomoci předejít právním sporům a zvýšit jejich právní jistotu při výkonu veřejné funkce.

## ABSTRACT

VYHNALOVÁ, H. *Problematic Reflection on Criminal and Civil Liability of Municipal Councilors in the Context of Securing the Exercise of Independent Competence*: Bachelor Thesis. České Budějovice: College of European and Regional Studies, 2026. 78 p. Thesis Supervisor: Dr. Mgr. Josef Kříha, PhD., LL.M.

**Key words:** civil liability, criminal liability, municipal councilor, obligations, rights, territorial self-government

The substantive scope of the thesis expresses the ambition to originally reflect on a thematic area that is current both in broader society and professionally, introducing the issues of civil and criminal liability of municipal representatives in connection with the exercise of independent authority. The introductory theoretical part of the thesis primarily clarifies, through a broader theoretical overview, the fundamental terminology and foundations of the examined thematic area, namely the position of the municipality within the public administration system, the categorization of municipal bodies and their powers, as well as the general foundations of legal liability through to the civil and criminal liability of municipal councilors. The practical part illustrates, in a thematically fitting manner, concrete situational examples from practice in the form of case studies drawn from the applied decision-making work of locally and subject-matter competent courts, as well as exploratory semi-structured interviews with municipal councilors, observation sessions, and consultations with both municipal officials and a tied representative of the company D.A.S., relating to the product of legal protection for municipalities and councilors. Creative attention is also purposefully directed toward emphasizing the prevention of civil and criminal liability of municipal councilors, encompassing legal support and legal advice, risk insurance, and the education and training of municipal councilors. The individual partial outputs of the thesis, based on the problematic aspects of the examined professional thematic area identified by the author, originally highlight specific possibilities for their resolution, representing the opportunity to arrange legal protection, which can help councilors avoid legal disputes and enhance their legal certainty in the performance of their public office.

# Obsah

Úvod.....	9
<b>1 Cíl a metodika práce .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Postavení obce v systému veřejné správy.....</b>	<b>12</b>
2.1 Obec jako základní územní samosprávný celek.....	12
2.2 Samostatná a přenesená působnost obce.....	13
2.3 Význam samostatné působnosti z hlediska právní odpovědnosti .....	14
<b>3 Orgány obce a jejich pravomoci .....</b>	<b>16</b>
3.1 Zastupitelstvo obce jako nejvyšší orgán samosprávy .....	16
3.2 Jednotliví zastupitelé a výkon mandátu .....	17
3.3 Starosta a rada obce ve vztahu k odpovědnosti.....	18
<b>4 Obecná východiska právní odpovědnosti .....</b>	<b>20</b>
4.1 Pojem a funkce právní odpovědnosti .....	20
4.2 Odpovědnost fyzických osob při výkonu veřejné funkce .....	21
4.3 Specifika odpovědnosti zastupitelů obcí.....	22
<b>5 Občanskoprávní odpovědnost zastupitelů obcí.....</b>	<b>24</b>
5.1 Základní principy občanskoprávní odpovědnosti .....	24
5.2 Odpovědnost obce za škodu.....	25
5.3 Regresní odpovědnost zastupitele .....	26
5.4 Judikurní vymezení odpovědnosti zastupitelů .....	26
<b>6 Trestněprávní odpovědnost zastupitelů obcí.....</b>	<b>28</b>
6.1 Trestní odpovědnost při výkonu veřejné funkce .....	28
6.2 Nejčastější trestné činy v praxi samosprávy .....	29
6.3 Rozdíl mezi politickou odpovědností a trestní odpovědností .....	30
<b>7 Prevence odpovědnostních rizik – teoretická východiska .....</b>	<b>31</b>
7.1 Princip prevence v soukromém a veřejném právu .....	31
7.2 Nástroje prevence odpovědnosti zastupitelů.....	32
<b>8 Rozhovory se zastupiteli obcí a zástupcem právní ochrany.....</b>	<b>35</b>

8.1	Rozhovor se starostkou obce A.....	36
8.2	Rozhovor s místostarostou obce B.....	38
8.3	Rozhovor se starostou obce C.....	40
8.4	Rozhovor se starostou obce D.....	42
8.5	Rozhovor se zástupcem právní ochrany.....	44
<b>9</b>	<b>Příklad z praxe: Pracovněprávní spory ve městě X.....</b>	<b>48</b>
<b>10</b>	<b>Diskuze .....</b>	<b>51</b>
<b>11</b>	<b>Návrhy opatření k eliminaci rizik.....</b>	<b>54</b>
	<b>Závěr.....</b>	<b>57</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>60</b>
	<b>Seznam příloh.....</b>	<b>63</b>
	<b>Přílohy.....</b>	<b>64</b>

## Úvod

Volba zkoumaného tématu práce byla determinována praxeologickými zkušenostmi její zpracovatelky, jež v minulém období působila v obci III. typu jako pověřená úřední osoba na úseku občanských průkazů, cestovních dokladů a evidence obyvatelstva, kde se zároveň podílela na zajištění ucelených odborných agend místní státní správy. Působila také na Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, kde na pozici referenta personalistiky shromáždila řadu zkušeností s pracovněprávní problematikou ve veřejné správě, což ji motivovalo při volbě tématu práce s názvem *„Problémová reflexe trestněprávní a občanskoprávní odpovědnosti zastupitelů obcí v rámci zabezpečení výkonu samostatné působnosti“*. Znalost právních aspektů odpovědnosti zastupitelů obcí lze považovat za nezbytnou součást efektivního výkonu veřejné správy a naplnění jejího dílčího cíle, jímž je aktivní pomoc občanům a usnadnění jejich života, a to například pomocí efektivních procesů a digitálních řešení.

Zpracovatelka práce si v průběhu zpracování podkladů uvědomila závažnost zvoleného tématu a komplexnost situací, v nichž se mohou zastupitelé obcí ocitnout. Tyto situace bývají časově náročné, finančně zatěžující a často doprovázené psychickým stresem, a to zejména v případě právních sporů. Práce zastupitelů v rámci výkonu samostatné působnosti je pro obec klíčová, vyžaduje vysokou míru odpovědnosti a odbornosti, přičemž právní důsledky rozhodování bývají mnohdy podceňovány.

Zastupitelé si při výkonu svého mandátu často neuvědomují, že jejich rozhodování a hlasování je spojeno s právní odpovědností, jež se projevuje jak v rovině soukromoprávní (např. náhrada škody způsobené porušením právních povinností), tak v rovině trestněprávní (odpovědnost za trestné činy definované zákonem). Právě těmito dvěma formám odpovědnosti se bude věnovat tato práce.

V kontextu výkonu samostatné působnosti obcí je nezbytné, aby zastupitelé disponovali nejen základními znalostmi o fungování veřejné správy, ale také hlubším právním povědomím o možných důsledcích svých rozhodnutí. Právní odpovědnost představuje významný aspekt výkonu mandátu, který může mít zásadní dopad nejen na jednotlivé zastupitele, ale i na chod obce jako celku. Nedostatečná orientace v právních předpisech a absence preventivních mechanismů představují rizikový faktor, jenž může vést k právním sporům, finančním ztrátám či narušení důvěry veřejnosti.

Ambice práce spočívá nejen v analýze právního rámce odpovědnosti zastupitelů, ale také v poukázání na potřebu systematického vzdělávání a podpory v oblasti právního zabezpečení výkonu samosprávy.

Výkon funkce zastupitele obce s sebou nese nejen odpovědnost vůči občanům a veřejnému zájmu, ale také právní závazky, jejichž porušení může mít závažné důsledky. V posledních letech se stále více diskutuje o právní odpovědnosti zastupitelů, a to jak v rovině trestněprávní, tak občanskoprávní. Tato problematika nabývá na významu zejména v kontextu rostoucího počtu případů, kdy jsou zastupitelé stíháni za rozhodnutí učiněná v rámci výkonu své funkce.

Trestněprávní odpovědnost zastupitelů obcí je třeba vnímat v širším kontextu jejich odpovědnosti za výkon veřejné funkce, která se neomezuje pouze na rovinu politickou vůči voličům, ale zahrnuje rovněž odpovědnost občanskoprávní a trestněprávní. Zastupitelé jsou při výkonu své funkce povinni jednat v souladu s právním řádem a s péčí řádného hospodáře, zejména při nakládání s majetkem obce a rozhodování v samostatné působnosti. Porušení těchto povinností může vést nejen ke vzniku povinnosti k náhradě škody podle občanského práva, ale v závažnějších případech i k trestní odpovědnosti v případě protiprávních jednání, naplňujících skutkovou podstatu trestného činu, například porušení povinnosti při správě cizího majetku dle aplikace ustanovení §§ 220, 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, nebo zneužití pravomoci úřední osoby dle aplikace ustanovení § 329 cit. zákona apod. Vymezení těchto forem odpovědnosti a jejich vzájemných souvislostí je přitom klíčové pro pochopení právních rizik spojených s výkonem funkce zastupitele obce.

# 1 Cíl a metodika práce

Cílem práce je analyzovat právní odpovědnost zastupitelů obcí v rámci výkonu samostatné působnosti, a to z pohledu trestněprávního i občanskoprávního. Práce se zaměřuje na identifikaci rizik spojených s rozhodovací činností zastupitelů, zhodnocení právního rámce jejich odpovědnosti a návrh preventivních opatření vedoucích ke zvýšení právního povědomí. Zvláštní pozornost je věnována možnostem právní ochrany, které mohou zastupitelé využít jako nástroj obrany proti případným právním důsledkům jejich rozhodnutí. Cílem je upozornit na dostupné formy právní pomoci včetně služeb specializovaných institucí, jako je D.A.S., a podpořit informovanost o tom, jak se lze efektivně chránit před právními problémy vzniklými v souvislosti s výkonem veřejné funkce.

Práce je koncipována jako teoreticko-analytická studie s prvky kvalitativního výzkumu. V teoretické části bude provedena rešerše odborné literatury, právních předpisů a relevantních dokumentů týkajících se právní odpovědnosti zastupitelů obcí. Zdrojem informací budou zejména zákony České republiky (např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, občanský zákoník, trestní zákoník), odborné publikace a judikatura.

V empirické části je využita metoda řízených rozhovorů, jež je směřována k vybraným zastupitelům obcí, kteří se podělí o své zkušenosti s právní odpovědností, vnímáním rizik a využíváním právní ochrany. Součástí empirického průzkumného šetření je také řízený polostrukturovaný či strukturovaný rozhovor s osloveným zástupcem společnosti D.A.S., která se specializuje na poskytování právní ochrany. Ambicí tohoto rozhovoru je toliko získat odborný pohled na možnosti právního zabezpečení pro veřejné funkcionáře a zhodnotit dostupnost a efektivitu těchto služeb v aplikační praxi.

Realizované polostrukturované rozhovory jsou vedeny podle předem připraveného scénáře – autorka práce si připravila přesné znění konkrétních dílčích průzkumných otázek, odpovědi respondentů ji měly dovést ke stanovenému cíli. Výstupem bude soubor možných doporučení pro praxi, která mohou sloužit i jako podklad pro vzdělávání zastupitelů a zlepšení právního zabezpečení výkonu samosprávy.

## 2 Postavení obce v systému veřejné správy

Obec jako základní jednotka územní samosprávy představuje významný prvek systému veřejné správy, jehož postavení je vymezeno jak na ústavní, tak na zákonné úrovni. Prostřednictvím obce je realizováno právo obyvatel, aby se podíleli na správě veřejných záležitostí v místním měřítku. Výkon takové správy je současně spojen s odpovědností za rozhodování o majetku, rozvoji území a dalších záležitostech místního významu. Právní vymezení postavení obce a rozsahu její působnosti tedy tvoří nezbytný základ pro posouzení odpovědnosti osob, jež se na výkonu samosprávy podílejí.<sup>1</sup>

### 2.1 Obec jako základní územní samosprávný celek

Obec je základní formou územní samosprávy v České republice a zároveň jedním z klíčových subjektů veřejné správy. Její existence a postavení jsou zakotveny na ústavní úrovni, konkrétně v hlavě sedmé Ústavy České republiky, jež garantuje právo na územní samosprávu jako na nedílnou součást demokratického právního státu.<sup>2</sup> Ústavní zakotvení samosprávy je vyjádřením principu decentralizace veřejné moci a snahy přenést odpovědnost za správu místních záležitostí na orgány, které stojí nejbližší občanům.

Z hlediska právní teorie je obec považována za veřejnoprávní korporaci, disponující vlastní právní subjektivitou, která dává obci možnost vystupovat samostatně v právních vztazích, nabývat práva a povinnosti a být odpovědná za své jednání.<sup>3</sup> Nejedná se tedy pouze o organizační složku státu, ale o samostatný právní subjekt, jehož existence je odvozena přímo od ústavního pořádku, nikoliv od běžného zákonodárství.

Zákonná definice obce je obsažena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a podle něj je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů, které tvoří územní celek vymezený hranicemi katastrálních území (§ 1 odst. 1 zákona o obcích). Obec disponuje vlastním majetkem, hospodaří podle svého vlastního rozpočtu a zodpovídá za výsledky svého hospodaření.

---

<sup>1</sup> ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 10.

<sup>2</sup> ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1.

<sup>3</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 25–40.

Odpovědnost se netýká pouze roviny politické, ale má i významné právní důsledky, a to zejména v oblasti občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti.<sup>4</sup>

Podle autora Průchy<sup>5</sup> je pro postavení obce v systému veřejné správy charakteristická dualita její role. Obec vykonává jednak veřejnou správu v oblasti samostatné působnosti – tam rozhoduje autonomně, jednak může vystupovat i jako vykonavatel státní správy v rámci působnosti přenesené. Její dualita se projevuje nejen v rozsahu jejích pravomocí, ale také v odpovědnosti, kterou sama obec a její orgány nesou za své jednání.

Vedral<sup>6</sup> uvádí, že důležitou roli sehrává obec jako subjekt veřejné správy také ve své blízkosti k občanům. Obec je nejnižším článkem veřejné správy, jenž bezprostředně reaguje na místní potřeby a zájmy obyvatel, což současně klade vyšší nároky na odbornost a právní uvědomění osob podílejících se na řízení obce, zejména členů zastupitelstva.

## 2.2 Samostatná a přenesená působnost obce

Základním kritériem pro vymezení činnosti obce je podle Hendrycha<sup>7</sup> rozlišení mezi samostatnou a přenesenou působností, které představuje jeden ze stěžejních principů českého správního práva a má zásadní význam pro posuzování právní odpovědnosti obce i jednotlivých osob, které se podílejí na jejím rozhodování.

Samostatná působnost obce je zakotvena již na ústavní úrovni jako součást práva na územní samosprávu, které je garantováno hlavou sedmou Ústavy České republiky, jež tím poskytuje základní legitimaci pro výkon samosprávy územními samosprávnými celky a nechává na zákonodárci úpravu konkrétního rozsahu jejich působnosti. Podrobnější vymezení samostatné působnosti obce je proto obsaženo v zákoně o obcích, a to zejména ve vymezeném ustanovení § 35, podle něhož obec v samostatné působnosti spravuje své záležitosti v případě, že nejsou zákonem svěřeny jinému orgánu. Patří sem mimo jiné hospodaření s obecním majetkem, schvalování rozpočtu, rozhodování o místních poplatcích, péče o rozvoj území obce nebo zabezpečení veřejného pořádku.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38.

<sup>5</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 14–36.

<sup>6</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 13–22.

<sup>7</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 31–45.

<sup>8</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38; ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1.

V rámci samostatné působnosti jedná obec na vlastní odpovědnost, takže stát může do její činnosti zasahovat pouze v případech daných zákonem a způsobem jím stanoveným. Tento princip je výrazem ústavně garantované autonomie obcí a představuje jednu z klíčových záruk decentralizace veřejné moci.<sup>9</sup>

Autonomie obce ale není současně neomezená a musí být vykonávána v mezích zákona, což má zásadní význam z hlediska právní odpovědnosti.

Jak Průcha<sup>10</sup> konstatuje, přenesená působnost spočívá naopak ve výkonu státní správy, kdy obec vystupuje jako vykonavatel státní moci. V této oblasti je obec vázána zákony a podzákonnými právními předpisy a podléhá doзору nadřízených správních orgánů. Odpovědný a výkon přenesené působnosti je primárně stát, tedy nikoliv obec jako samosprávný celek.

Autor Vedral<sup>11</sup> poukazuje na to, že rozlišení mezi samostatnou a přenesenou působností má zásadní význam pro posuzování odpovědnosti zastupitelů obcí. V přenesené působnosti vystupují jednotlivé osoby zpravidla jako úřední osoby, jež vykonávají státní správu, zatímco v samostatné působnosti jednají zastupitelé jako nositelé politického mandátu. Navzdory tomu mohou jejich rozhodnutí vyvolat i právní následky, zejména pokud dojde k porušení zákonných povinností při správě obecního majetku.

### **2.3 Význam samostatné působnosti z hlediska právní odpovědnosti**

Dle Hendrycha<sup>12</sup> samostatná působnost obce představuje klíčový prostor, v němž dochází k prolnutí politické odpovědnosti zastupitelů s odpovědností právní. Zastupitelé jsou voleni občany obce a jejich rozhodování je výrazem demokratického principu místní samosprávy. Politická odpovědnost se zde tedy projevuje především prostřednictvím voleb, avšak tato její forma nevylučuje odpovědnost právní, a to zejména v případech porušení zákonných povinností.

---

<sup>9</sup> ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1.

<sup>10</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 65–70.

<sup>11</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 13–22.

<sup>12</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 45–60.

Judikatura Ústavního soudu dlouhodobě zdůrazňuje, že právo na samosprávu chrání ústavní pořádek, avšak nejde o právo absolutní. Samostatná působnost musí být vykonávána v mezích zákona a nesmí vést k porušování práv třetích osob ani k nevhodnému nakládání s veřejnými prostředky.<sup>13</sup> Tento přístup vytváří rámec pro posuzování odpovědnosti obce i jejích orgánů.

Autor Průcha<sup>14</sup> upozorňuje, že z hlediska občanskoprávní odpovědnosti je zásadní, že rozhodnutí přijímaná v samostatné působnosti mohou vést ke vzniku škody, za niž zpravidla zodpovídá obec jako právnická osoba. Za určitých okolností ale může vzniknout i regresní odpovědnost jednotlivých osob, které se na rozhodnutí podílely, a to zejména v případě, že jednaly v rozporu se zákonem, nebo s požadavkem náležité péče.

Dle Vedrala<sup>15</sup> je samostatná působnost rovněž oblastí, kde se nejčastěji uplatňuje trestněprávní odpovědnost zastupitelů obcí. Jde většinou o případy, kdy rozhodování o obecním majetku nebo o jiných záležitostech samosprávy překročí meze zákona a naplní znaky skutkové podstaty trestného činu. V takových případech je nutné pečlivě rozlišovat mezi legitimním politickým rozhodnutím a protiprávním jednáním.

Význam samostatné působnosti z hlediska právní odpovědnosti spočívá tedy především v nutnosti vyvažovat ochranu autonomie místní samosprávy s požadavkem zákonnosti a odpovědnosti. Toto napětí představuje základní východisko pro další kapitoly práce, které se budou podrobně zabývat konkrétními formami občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí.

---

<sup>13</sup> ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1.

<sup>14</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 48–50.

<sup>15</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 20–44.

### 3 Orgány obce a jejich pravomoci

Orgány obce tvoří institucionální základ výkonu územní samosprávy a současně představují rámec, v němž se rozhoduje o veřejných záležitostech na místní úrovni. Zákon o obcích stanovuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce a vymezuje také další orgány obce (rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány), jejichž postavení, vztahy a kompetence mají přímý význam pro posuzování odpovědnosti při výkonu samostatné působnosti.<sup>16</sup>

#### 3.1 Zastupitelstvo obce jako nejvyšší orgán samosprávy

Zastupitelstvo obce je zákonem koncipováno jako nejvýznamnější orgán samosprávy, neboť je primárním nositelem demokratické legitimacy v obci. Z hlediska organizační struktury obce má zastupitelstvo postavení orgánu, jenž určuje základní směřování obce a vykonává kontrolní funkci vůči dalším orgánům obce, a to zejména vůči starostovi a radě obce. Jeho role se projevuje také v odpovědnosti členů zastupitelstva za rozhodování o klíčových záležitostech samostatné působnosti.<sup>17</sup>

Rozhodovací pravomoci zastupitelstva v samostatné působnosti jsou vymezeny zejména prostřednictvím konstrukce „vyhrazených pravomocí“, kdy zákon výslovně stanoví okruh otázek, o nichž rozhoduje zastupitelstvo. To současně rozhoduje ve věcech, jež spadají do samostatné působnosti obce, není-li zákonem stanoveno jinak. Vyhradit si může i další pravomoc v samostatné působnosti mimo pravomoci vyhrazené radě obce a tím zákonodárce posiluje možnost, aby obec v rámci samosprávy koncentrovala rozhodování u zastupitelstva.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38.

<sup>17</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38; VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 140–144.

<sup>18</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, § 84.

Dle autora Kopeckého<sup>19</sup> má pro praxi výkonu samostatné působnosti význam, že zastupitelstvo uplatňuje formu kolektivního rozhodování, typicky prostřednictvím usnesení, jež jsou přijímána hlasováním. Kolektivní charakter rozhodování ovlivňuje nejen vnitřní procesní stránku (diskuse, hlasování, přijímání usnesení), ale také následné posuzování odpovědnosti za přijatá rozhodnutí, neboť jde zpravidla výsledek vůle orgánu jako celku, nikoli jednotlivce.

Zákon rovněž stanoví základní procesní rámec fungování zastupitelstva, včetně periodicity zasedání a pravidel veřejnosti zasedání – podporuje tím transparentnost rozhodování a veřejnou kontrolu. Veřejnost zasedání a informační povinnosti obce vůči veřejnosti řadí mezi základní instituty demokratického výkonu samosprávy a současně tvoří preventivní rámec, jenž snižuje riziko netransparentních nebo svévolných rozhodnutí.<sup>20</sup>

V oblasti normotvorby v samostatné působnosti vystupuje zastupitelstvo jako orgán oprávněný vydávat obecně závazné vyhlášky. K jeho pravomoci se opakovaně vyjadřuje i judikatura Ústavního soudu v řízeních týkajících se zrušení obecně závazných vyhlášek, což potvrzuje nejen význam zastupitelstva pro výkon samosprávy, ale současně i limity dané ústavním pořádkem a zákonem.<sup>21</sup>

### 3.2 Jednotliví zastupitelé a výkon mandátu

Každý zastupitel je nositelem veřejné funkce, již vykonává na základě volebního mandátu, a podílí se na výkonu samosprávy především účastí na zasedáních zastupitelstva a hlasováním. Právní postavení zastupitele vymezuje kombinace právní úpravy obecního zřízení a volební legislativy, kdy mandát je většinou chápán jako osobní a nepřevoditelný, odvozený od výsledků voleb do zastupitelstva obce.<sup>22</sup>

Vznik mandátu se váže na zvolení ve volbách do zastupitelstva obce a k jeho zániku dochází v případech předvídaných zákonem (např. vzdání se mandátu či jiné zákonné důvody). Pro účely této práce je podstatné, že výkon mandátu je spojen s účastí

---

<sup>19</sup> VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 120–144; KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků. Komentář*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 144–188.

<sup>20</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38; FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 20–42.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, č. j. Pl. ÚS 42/23.

<sup>22</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38; ČESKO. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 178.

zastupitele na kolektivním rozhodování, to se projevuje při posuzování jeho role v rámci rozhodovacího procesu zejména v situacích, kdy rozhodnutí zastupitelstva vyvolá právní následky v oblasti hospodaření obce.<sup>23</sup>

Povinnosti zastupitele při výkonu funkce je vhodné posuzovat ve spojení s účelem samosprávy a s požadavkem zákonnosti rozhodování orgánů obce. I když zákon vymezuje zejména rámec práv a povinností orgánů obce, pro praxi je významné i metodické a výkladové uchopení některých dílčích oprávnění zastupitelů (např. právo na informace), které může sehrát rozhodující roli při kvalifikovaném rozhodování a prevenci odpovědnostních rizik. V tomto směru existují i výkladová stanoviska veřejné správy.<sup>24</sup>

### 3.3 Starosta a rada obce ve vztahu k odpovědnosti

Starosta představuje specifický orgán obce, jenž má významné kompetence hlavně v rovině zastupování obce navenek, svolávání a většinou i řízení zasedání zastupitelstva, v některých případech i vnitřního řízení obecního úřadu. Zákon o obcích zároveň stanoví, že je starosta volen zastupitelstvem obce z řad jejích členů a že za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu. To vytváří přímou institucionální vazbu mezi nejvyšším orgánem samosprávy a jejím představitelem.<sup>25</sup>

Rada obce jako kolektivní orgán má kompetence zejména v oblasti operativního řízení obce v samostatné působnosti, přičemž zákon současně rozlišuje pravomoci vyhrazené radě a pravomoci vyhrazené zastupitelstvu. Z hlediska odpovědnostních rizik je důležité zejména správně určit příslušný orgán pro konkrétní rozhodnutí a respektování vyhrazených kompetencí, neboť chybné stanovení kompetencí může způsobit následné právní důsledky, a to včetně zásahu do výkonu usnesení či jeho přezkumu prostředky, jež jsou předvídané zákony.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> ČESKO. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 178; VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 167–188.

<sup>24</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016 [cit. 2026-01-17]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/soubor/stanovisko-odk-c-1-2016-pravo-clena-zastupitelstva-obce-na-informace.aspx>

<sup>25</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, § 103; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 243–244.

<sup>26</sup> ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, § 84 a navazující úprava; KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Zákon o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků. Komentář*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 144–188.

Ve vztahu k odpovědnosti je třeba rozlišovat rovinu politickou, správní a právní. Politická odpovědnost se projevuje především v rámci demokratických mechanismů (volby, veřejná kontrola), zatímco správní a právní odpovědnost jsou spojeny s požadavkem legality výkonu veřejné správy a s možností zásahu do nezákonných usnesení nebo jiných opatření orgánů obce. Příkladem právního mechanismu dohledu je postup, jenž spočívá v pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti, a následný soudní návrh, jehož výklad se promítá i do judikatury Nejvyššího správního soudu.<sup>27</sup>

Současně ale není každé usnesení zastupitelstva bez dalšího přezkoumatelné ve správním soudnictví; otázka pravomoci soudů se odvíjí od povahy aktu a od zákonného vymezení přezkumných mechanismů. Tento limit výslovně reflektuje i judikatura shrnutá ve Sbírce rozhodnutí NSS (k otázce pravomoci k přezkumu usnesení zastupitelstva obce).

---

<sup>27</sup> Rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 6 As 125/2018-32.

## 4 Obecná východiska právní odpovědnosti

Dle autora Knappa<sup>28</sup> právní odpovědnost představuje jeden ze základních institutů právního řádu, jehož smyslem je reagovat na porušení právních povinností a současně preventivně působit na adresáty práva tak, aby k dalšímu porušování povinností nedocházelo. V rovině právní teorie se odpovědnost pojí s existencí právní normy, jež stanoví povinnost, a s právním následkem, jenž nastupuje při jejím porušení, přičemž tímto následkem může být sankce či povinnost k nápravě.

Ve veřejné správě se institut odpovědnosti uplatňuje ve specifickém prostředí, v němž rozhodnutí a postupy orgánů veřejné moci mohou zasahovat do práv jednotlivců a současně ovlivňovat nakládání s veřejnými prostředky. Odpovědnostní mechanismy zde proto plní nejen funkci „postihovou“, ale i funkci systémovou, tj. podporují zákonnost, transparentnost a důvěru ve veřejnou správu jako celek, uvádí Hendrych a kolektiv autorů.<sup>29</sup>

### 4.1 Pojem a funkce právní odpovědnosti

Knapp<sup>30</sup> upozorňuje, že právní odpovědnost bývá v teorii práva vymežována jako právem předvídaný následek protiprávního jednání (typicky porušení právní povinnosti), jenž postihuje odpovědný subjekt sankcemi nebo jinými právními újmami. Podstatným znakem je, že nejde o „morální“ či „politický“ následek, ale o následek právní, jenž se uplatňuje prostředky právního řádu.

Jak uvádí Gerloch,<sup>31</sup> preventivní funkce odpovědnosti spočívá v tom, že už samotná existence odpovědnostních pravidel (a předvídatelnost jejich aplikace) má působit na adresáty práva tak, aby své jednání přizpůsobovali požadavkům právních norem. V prostředí veřejné správy má prevence zvláštní význam. Cílem totiž není pouze odstraňování následků jednotlivých protiprávností, ale dlouhodobé kultivování zákonného a odpovědného výkonu veřejné moci.

---

<sup>28</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 70–76; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 120–124.

<sup>29</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 170–177; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 323–370.

<sup>30</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 70–76; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 120–124.

<sup>31</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 120–124; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 253–270.

Knapp<sup>32</sup> doplňuje, že sankční (represivní) funkce odpovědnosti se projevuje uložením újmy jako reakce na porušení právní povinnosti. Postihy můžou mít různou povahu podle odvětví práva (např. veřejnoprávní sankce v režimu správního trestání či trestní sankce), přičemž v teorii je zdůrazňováno, že sankce má současně preventivní dopad, a to jak individuální (na konkrétního pachatele), tak generální (na ostatní adresáty práva).

Dle autora Průchy<sup>33</sup> reparativní (reparační) funkce odpovědnosti vede k odstranění nebo zmírnění následků protiprávního jednání. Typicky se projevuje povinností k náhradě škody či jiné újmě, případně obnovou předchozího stavu tam, kde to právní řád připouští. Ve veřejné správě se reparace může týkat nejen zásahu do práv jednotlivce, ale i dopadů do veřejných prostředků, což je relevantní zejména při rozhodování o majetku územních samosprávných celků.

Subjekty právní odpovědnosti ve veřejné správě mohou být právnické osoby (stát, územní samosprávné celky) i fyzické osoby, vykonávající veřejnou funkci nebo působící v rámci veřejné správy. Pro další výklad je zásadní rozlišovat, kdy je odpovědným subjektem korporace (např. obec jako právnická osoba), kdy může být odpovědný konkrétní jednatel – typicky tehdy, pokud právní řád váže odpovědnost k osobnímu jednání či zavinění.<sup>34</sup>

## 4.2 Odpovědnost fyzických osob při výkonu veřejné funkce

Podle Gerlocha<sup>35</sup> je výkon veřejné funkce spojen s tím, že fyzická osoba nevystupuje pouze „sama za sebe“, ale realizuje činnost v určité institucionální roli (např. jako zastupitel, starosta, člen rady obce). Právní řád přitom vychází z předpokladu, že výkon veřejné funkce nezbavuje jednotlivce povinnosti jednat v mezích práva, ale je naopak většinou spojen se zvýšenými nároky na respektování zákonnosti a odpovědný výkon svěřené role.

---

<sup>32</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 72–73; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 345.

<sup>33</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 323–370; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 270–271.

<sup>34</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 270–271; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 120–124.

<sup>35</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171–200; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 299–314.

Odpovědnost jednotlivce a odpovědnost obce je třeba odlišovat zejména podle toho, kdo je nositelem práv a povinností v konkrétním právním vztahu. Obec jako právnická osoba je typicky subjektem právních vztahů, nese proto odpovědnost za jednání svých orgánů i za následky svých rozhodnutí. Právní řád ale může současně umožnit, či vyžadovat, aby za určité protiprávní jednání nesla odpovědnost i konkrétní fyzická osoba, jež jednala v rozporu s právními povinnostmi.<sup>36</sup>

V teoretickém uchopení se často rozlišuje osobní a funkční odpovědnost, přičemž funkční odpovědnost souvisí s výkonem určité role (funkce) v rámci veřejné správy a s pravomocemi a povinnostmi, které jsou s touto funkcí spojeny. Oproti tomu osobní odpovědnost se vztahuje k individuálnímu jednání fyzické osoby, a to zejména tehdy, kdy právní řád přičítá následky přímo dané osobě (např. z důvodu zavinění či překročení povinností).<sup>37</sup>

Pro posuzování odpovědnosti při kolektivním rozhodování má význam také to, že jednotlivci často jednají jako součást orgánu (např. zastupitelstvo či rada obce), ale právní následek navenek nese typicky obec jako korporace. Přesto může mít individuální jednání členů orgánu význam při hodnocení toho, zda byly splněny požadavky na odpovědný výkon funkce a zda bylo rozhodnutí přijato v souladu se zákonem a se zásadami řádné správy obecních záležitostí.<sup>38</sup>

### 4.3 Specifika odpovědnosti zastupitelů obcí

Specifika odpovědnosti zastupitelů obcí spočívá v tom, že zastupitelé jsou volení představitelé samosprávy, takže jejich rozhodování má často charakter politického rozhodování, tedy volby mezi více legitimními variantami řešení místní záležitosti. Politická povaha mandátu se i v tom, že primárním mechanismem vyvozování odpovědnosti je politická kontrola (zejména volby), ta ale nevylučuje existenci odpovědnosti právní, jakmile dojde k porušení právních povinností.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 299–314; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 119–147.

<sup>37</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 299–314; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 119–147.

<sup>38</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 299–314; VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 158–175.

<sup>39</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 302–320; VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 158–175.

Hranice mezi politickým rozhodováním a právní odpovědností je mimořádně citlivá v situacích, kdy zastupitelstvo rozhoduje v samostatné působnosti o záležitostech s důležitými ekonomickými dopady (např. majetkové dispozice, rozpočtová rozhodnutí). V těchto případech sice může existovat prostor pro politickou úvahu, avšak stále platí limity, jež plynou ze zákonnosti výkonu samosprávy a z povinnosti obce, aby jednala v souladu s právními předpisy.<sup>40</sup>

Rizika spojená s výkonem samostatné působnosti se typicky pojí s rozhodováními, jejichž následky se promítnou do soukromoprávních vztahů (např. smluvních) nebo do dopadů na obecní majetek. Dojde-li v důsledku rozhodnutí ke škodě nebo jiné újmě, odpovědným subjektem je zpravidla obec. Právní řád ale může v určitých situacích uplatnit odpovědnostní nároky i vůči konkrétním osobám podle povahy jejich jednání a porušení povinností.<sup>41</sup>

Z uvedeného plyne, že pro další části práce je nezbytné pracovat s obecným teoretickým rámcem odpovědnosti a současně zohlednit specifika samosprávného rozhodování, a sice zejména kolektivní povahu rozhodovacího procesu a politickou legitimitu mandátu. Až na tomto základě lze přesněji analyzovat konkrétní formy občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí a navrhnout preventivní opatření, jež mohou rizika odpovědnosti snižovat.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 158–175; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 302–320.

<sup>41</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, s. 125–147; 2012; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 331–344.

<sup>42</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171–200; VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 129–140.

## 5 Občanskoprávní odpovědnost zastupitelů obcí

Občanskoprávní odpovědnost je významný právní rámec, v jehož mezích se posuzují následky protiprávního jednání při výkonu samostatné působnosti obce. Rozhodování orgánů obce, a to zejména v oblasti hospodaření s majetkem a uzavírání soukromoprávních vztahů, může dát vzniknout škodě, za kterou je odpovědná primárně obec jako právnická osoba, avšak za určitých okolností se mohou odpovědnostní důsledky vztahovat i na jednotlivé zastupitele.<sup>43</sup>

Občanskoprávní rovina odpovědnosti je pro výkon samostatné působnosti klíčová, neboť obec zde nevystupuje jako nositel veřejné moci v užším slova smyslu, ale jako subjekt soukromého práva vstupující do právních vztahů na roveň ostatním účastníkům. Tato skutečnost je zásadní při posuzování vzniku odpovědnosti za škodu i pro následné úvahy o regresní odpovědnosti osob, jež měly na rozhodování obce podíl.<sup>44</sup>

### 5.1 Základní principy občanskoprávní odpovědnosti

Základním východiskem občanskoprávní odpovědnosti je obecná prevenční povinnost, jež je zakotvená v § 2900 občanského zákoníku. Podle ní je každý občan povinen jednat tak, aby nedocházelo ke vzniku nedůvodné újmy na svobodě, životě, zdraví nebo majetku jiného. Tento princip je obecně platný a prosazuje se i ve vztahu k výkonu veřejných funkcí, včetně rozhodování zastupitelů obcí v samostatné působnosti.<sup>45</sup>

Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku se už tradičně zakládá na splnění několika základních předpokladů, a to na porušení právní povinnosti, vzniku škody, existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a vznikem škody a zavinění, pokud zákon nestanoví odpovědnost bez zavinění. Tyto obecné principy se uplatní i v takových případech, kdy škoda vznikne v souvislosti s rozhodováním orgánů obce.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 289–294.

<sup>44</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 147–155; MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716–2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 3–14.

<sup>45</sup> ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33; HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1244–1267.

<sup>46</sup> MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 704–734.

Zavinění může mít podobu úmyslu, nebo nedbalosti. V oblasti odpovědnosti při výkonu veřejné funkce je v praxi nejčastěji zvažována nedbalostní forma zavinění. Občanský zákoník přitom vychází z objektivizovaného pojetí nedbalosti, kdy se posuzuje, zda škůdce jednal s takovou mírou péče, jakou lze rozumně očekávat s ohledem na jeho postavení a okolnosti konkrétního případu.<sup>47</sup>

V případě zastupitelů obcí je třeba brát v úvahu, že se podílejí na rozhodování o veřejných záležitostech a o cizím majetku, což klade zvýšené nároky na jejich obezřetnost a informovanost. Nedodržení těchto nároků může založit odpovědnost za škodu i případech, kdy se jedná o rozhodnutí přijaté v rámci kolektivního orgánu.<sup>48</sup>

## 5.2 Odpovědnost obce za škodu

Obec je jako právnická osoba subjektem občanskoprávních vztahů a je odpovědná za škodu způsobenou při své činnosti, a to včetně činnosti svých orgánů. Jejich jednání se v soukromoprávních vztazích přičítá obci jako takové, neboť tyto orgány nevystupují jako samostatné subjekty, ale jako její institucionální součást.<sup>49</sup>

Vztah mezi obcí a jejími orgány je založen na principu přičitatelnosti, kdy je právní jednání orgánů považováno za jednání právnické osoby. Tento princip je v občanském právu obecně akceptován a má zásadní význam pro určení odpovědného subjektu v případě vzniku škody. Poškozený se proto zpravidla domáhá náhrady škody přímo po obci, nikoli po jednotlivých členech jejích orgánů.<sup>50</sup>

Odpovědnost obce za škodu způsobenou při výkonu samostatné působnosti se tak uplatní zejména v situacích, kdy obec uzavře nevýhodnou smlouvu, poruší smluvní povinnost nebo jinak zasáhne do práv třetích osob v soukromoprávních vztazích. Tyto případy jsou v praxi časté a představují významnou část sporů, jež jsou vedeny proti obcím před obecnými soudy.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33; HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1244–1267.

<sup>48</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 150; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 161–187.

<sup>49</sup> ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33; MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 1146–1158.

<sup>50</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1244–1267.

<sup>51</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 385–400.

Z hlediska vnitřních vztahů uvnitř obce však její odpovědnost vůči třetím osobám nevyklučuje možnost následného vyvozování odpovědnosti vůči těm osobám, které se na vzniku škody podílely. To se promítá do institutu regresní odpovědnosti, jenž je významný zejména ve vztahu k osobní odpovědnosti zastupitelů.<sup>52</sup>

### 5.3 Regresní odpovědnost zastupitele

Regresní odpovědnost představuje mechanismus, který obci umožňuje požadovat náhradu škody po osobě, jež svým zaviněným jednáním přispěla ke vzniku škody, kterou musela obec uhradit třetí osobě. Tento institut je v občanském právu obecně uznáván a vychází z principu spravedlivého rozložení odpovědnosti.<sup>53</sup>

V případě zastupitelů obcí je regresní odpovědnost uplatnitelná pouze za splnění přísnějších podmínek, a to zejména v případech, kdy zastupitel jednal úmyslně nebo z hrubé nedbalosti. Toto omezení chce chránit demokratické rozhodování v samosprávě a zabránit nepřiměřenému přenášení rizik na jednotlivé zastupitele za každé neúspěšné či kontroverzní rozhodnutí.<sup>54</sup>

Hrubá nedbalost je v judikatuře i doktríně vymezována jako výrazné vybočení z požadavku náležité péče v případě, že si osoba nepočíná ani s minimální opatrností, kterou lze v dané situaci očekávat. U zastupitelů obcí se posuzuje zejména jejich informovanost, přístup k podkladům rozhodnutí a respekt k odborným doporučením.<sup>55</sup>

Význam judikatury spočívá především v tom, že soudy opakovaně zdůrazňují nutnost rozlišovat mezi politickým rozhodnutím a porušením právní povinnosti. Regresní odpovědnost nemůže být založena pouze na skutečnosti, že rozhodnutí bylo pro obec ekonomicky nevýhodné, ale současně musí být prokázáno, že došlo k porušení právní povinnosti a zavinění v požadované intenzitě.<sup>56</sup>

### 5.4 Judikатурní vymezení odpovědnosti zastupitelů

Rozhodovací praxe obecných soudů i Ústavního soudu dlouhodobě zdůrazňuje, že samosprávné rozhodování musí požívat určité míry ochrany, aby nedocházelo

---

<sup>52</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 180–200.

<sup>53</sup> MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 156–180.

<sup>54</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 353–372; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 271–320.

<sup>55</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1251–1258.

<sup>56</sup> MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 156–180.

k neodůvodněné kriminalizaci nebo civilní sankcionaci politických rozhodnutí. Zároveň však soudy konstatují, že výkon samosprávy není vyňat z působnosti práva a že porušení zákonných povinností může založit odpovědnost.<sup>57</sup>

Judikatura Nejvyššího soudu v oblasti odpovědnosti členů orgánů právnických osob poskytuje obecně použitelná východiska i pro odpovědnost zastupitelů obcí. Soudy zde zdůrazňují posouzení konkrétních okolností případu, zejména míru zavinění, dostupnost informací a povahu rozhodovacího procesu.<sup>58</sup>

Rozlišení mezi politickým rozhodnutím a porušením právní povinnosti je přitom klíčové i pro aplikační praxi. Zatímco politické rozhodnutí může být předmětem veřejné kritiky či politické odpovědnosti, právní odpovědnost přichází ke slovu až tehdy, když jsou splněny zákonné předpoklady odpovědnosti za škodu. Toto rozlišení je zásadní i pro preventivní opatření, která mohou obce a zastupitelé přijímat s cílem, aby minimalizovali odpovědnostní rizika.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 501–504.

<sup>58</sup> MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716–2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 156–180; JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 8. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 248–255.

<sup>59</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 87–107; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 501–504.

## 6 Trestněprávní odpovědnost zastupitelů obcí

Trestněprávní odpovědnost představuje nejpřísnější formu právní odpovědnosti a její uplatnění se spojuje se závažnými zásahy do základních práv jednotlivce. Ve vztahu k zastupitelům obcí se otázka trestní odpovědnosti dostává do centra pozornosti zejména v souvislosti s výkonem samostatné působnosti, a sice když orgány obce rozhodují o majetku, finančních prostředcích a dalších hodnotách významných pro obec jako celek. Právě zde vzniká napětí mezi ochranou autonomie územní samosprávy a požadavkem trestněprávní ochrany veřejných zájmů.<sup>60</sup>

Trestní právo je v demokratickém právním státě chápáno jako prostředek ultima ratio, tedy jako krajní nástroj ochrany společenských vztahů. Tento princip má v oblasti samosprávy mimořádný význam, neboť trestní postih zastupitelů může mít negativní dopad na výkon demokraticky legitimované místní samosprávy a vést k tzv. „ochromení rozhodování“ z obavy před trestním postihem.<sup>61</sup>

### 6.1 Trestní odpovědnost při výkonu veřejné funkce

Základním východiskem trestní odpovědnosti je zásada zákonnosti, podle níž lze trestní odpovědnost dovodit pouze v případech, kdy je jednání výslovně označeno za trestné zákonem účinným v době jeho spáchání. Daná zásada se uplatní bez výjimky i ve vztahu k výkonu veřejné funkce a vylučuje jakoukoli analogii v neprospěch pachatele.<sup>62</sup>

Vedle zásady zákonnosti je pro posuzování trestní odpovědnosti zastupitelů klíčová zásada subsidiarity trestní represe, zakotvená v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Podle ní má být trestní odpovědnost uplatňována pouze v případech společensky škodlivých, kdy nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů. Tento princip má zásadní význam právě v oblasti samosprávy, kde existují i jiné formy odpovědnosti, a sice zejména politická a občanskoprávní.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> ČESKO. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 11; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025, s. 177–180.

<sup>61</sup> ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147; CÍSAŘOVÁ, D. a J. FENYK. *Trestní právo procesní*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 328–330.

<sup>62</sup> ČESKO. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025, s. 177–180.

<sup>63</sup> ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

Postavení zastupitele obce v trestním právu nelze posuzovat jednotně, ale vždy s ohledem na konkrétní skutkovou podstatu. V některých případech může být zastupitel považován za úřední osobu ve smyslu § 127 trestního zákoníku, pokud se podílí na výkonu pravomoci orgánu veřejné moci. Tento status má význam zejména u trestných činů, které předpokládají zvláštní subjekt, a současně vede ke zpřísnění trestní odpovědnosti.<sup>64</sup>

Zároveň však platí, že každé jednání zastupitele při výkonu funkce nemusí být výkonem pravomoci úřední osoby. Rozhodování v rámci kolektivního orgánu a politická diskuse samy o sobě nenaplňují většinou znaky výkonu pravomoci ve smyslu trestního práva, a to je nutné zohlednit při posuzování trestní odpovědnosti jednotlivých zastupitelů.<sup>65</sup>

## 6.2 Nejčastější trestné činy v praxi samosprávy

Jedním z trestných činů, které se v praxi samosprávy objevují nejčastěji, je porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 a § 221 trestního zákoníku. Tato skutková podstata se vztahuje na situace, kdy osoba, jež zodpovídá za správu majetku, poruší svou povinnost a způsobí tím škodu. V kontextu obcí jde většinou o nevhodné nakládání s obecním majetkem nebo uzavírání nevýhodných smluv v rozporu se zákonem.<sup>66</sup>

Dalším relevantním trestným činem je zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Tento trestný čin zahrnuje úmyslné jednání, kdy úřední osoba vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu, překročí svou pravomoc nebo nesplní povinnost z ní vyplývající. Judikatura i odborná literatura zdůrazňují, že daná skutková podstata dopadá pouze na případy skutečně závažného zneužití pravomoci, tedy nikoliv na každé pochybení při výkonu funkce.<sup>67</sup>

V oblasti samosprávy se rovněž objevují trestní řízení související se zadáváním veřejných zakázek. O trestní odpovědnost se jedná v případech, kdy je porušení zákonných pravidel spojeno s úmyslným obcházením zákona, se zvyhodněním

---

<sup>64</sup> ČESKO. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025, s. 181–201.

<sup>65</sup> ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

<sup>66</sup> ČESKO. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009; ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

<sup>67</sup> JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025, s. 181–201; ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

konkrétního dodavatele nebo s korupčním jednáním. Samotné porušení pravidel zadávacího řízení však bez dalšího trestní odpovědnost nezakládá a je zpravidla řešeno prostředky správního nebo občanského práva.<sup>68</sup>

Pro všechny uvedené skutkové podstaty je společné, že trestní odpovědnost nastupuje až tehdy, když je prokázána vysoká míra společenské škodlivosti jednání a zavinění v podobě úmyslu nebo hrubé nedbalosti. Tento přístup je v souladu s principem zdrženlivosti trestního práva vůči samosprávnému rozhodování.<sup>69</sup>

### 6.3 Rozdíl mezi politickou odpovědností a trestní odpovědností

Rozlišení mezi politickou odpovědností a trestní odpovědností je v oblasti samosprávy klíčové. Politická odpovědnost zastupitelů je realizována prostřednictvím voleb a veřejné kontroly a umožňuje občanům, aby hodnotili vhodnost a úspěšnost rozhodování jejich zástupců. Oproti tomu trestní odpovědnost je založena výlučně na porušení trestního zákona a nemůže být použita jako nástroj pro přezkumu politických rozhodnutí.<sup>70</sup>

Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že autonomii územní samosprávy chrání ústavní pořádek a že trestní právo nesmí být používáno k postihování legitimních politických rozhodnutí, i kdyby se zpětně mohla jevit jako nevhodná či neúspěšná. Trestní odpovědnost může být vyvozena pouze tehdy, dojde-li k porušení zákonných povinností v intenzitě vyžadující trestněprávní zásah.<sup>71</sup>

Princip ultima ratio představuje základní korektiv trestní odpovědnosti zastupitelů obcí. Jeho uplatnění vyžaduje, aby orgány činné v trestním řízení pečlivě zvažovaly, zda dané jednání nelze dostatečně postihnout prostřednictvím jiných forem odpovědnosti, a sice zejména odpovědnosti občanskoprávní nebo politické. Tento princip má zásadní význam pro zachování funkčnosti samosprávy a právní jistoty osob, jež vykonávají veřejné funkce.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> CÍSAŘOVÁ, D. a J. FENYK. *Trestní právo procesní*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 328–330.

<sup>69</sup> ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

<sup>70</sup> JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025, s. 181–201.

<sup>71</sup> srov. obecné závěry judikatury ÚS; ŠÁMAL Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4116–4147.

<sup>72</sup> CÍSAŘOVÁ, D. a J. FENYK. *Trestní právo procesní*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 322–330.

## 7 Prevence odpovědnostních rizik – teoretická východiska

Prevence odpovědnostních rizik představuje v oblasti výkonu veřejné funkce zásadní prvek právní jistoty a řádného fungování veřejné správy. Zatímco se předchozí kapitoly zaměřovaly na vymezení forem občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí, 7. kapitola se soustředí na teoretická východiska prevence jakožto nástroje, jenž má předcházet vzniku protiprávních stavů a minimalizovat negativní důsledky rozhodování v samostatné působnosti obce.<sup>73</sup>

Prevence odpovědnosti má v kontextu samosprávy zvláštní význam, neboť zastupitelé obcí vykonávají svou funkci zpravidla jako neuvolnění, často bez právního vzdělání, ale přesto rozhodují o otázkách s významnými právními a ekonomickými dopady. Právní řád proto pracuje nejen s represivními mechanismy odpovědnosti, ale i instituty, které mají napomáhat odpovědnému výkonu veřejné funkce a snižovat riziko porušení právních povinností.<sup>74</sup>

### 7.1 Princip prevence v soukromém a veřejném právu

Princip prevence je jedním ze základních principů soukromého práva a je výslovně zakotven v § 2900 občanského zákoníku. Podle něj je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke vzniku nedůvodné újmy. Tato obecná prevenční povinnost se vztahuje na všechny subjekty práva, a to bez ohledu na jejich postavení, a uplatní se i při výkonu veřejné funkce v rozsahu, v jakém se veřejnoprávní subjekt účastní soukromoprávních vztahů.<sup>75</sup>

V právní teorii je prevence chápána jako povinnost aktivního chování, nikoli pouze jako zákaz způsobování škody. Subjekt práva je povinen zohledňovat možné následky svého jednání a přijímat přiměřená opatření k jejich odvrácení. Tento koncept má významný přesah do oblasti odpovědnosti zastupitelů obcí, kteří rozhodují o cizím majetku a vstupují jménem obce do smluvních vztahů.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 71–75; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 385–391.

<sup>74</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 67–80; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 83–85.

<sup>75</sup> ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33; HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1241–1251.

<sup>76</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 70–76; MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716–2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021, s. 156–180.

Průcha<sup>77</sup> uvádí, že ve veřejném právu se princip prevence neprosazuje pouze prostřednictvím jednoho obecného ustanovení, ale souborem dílčích povinností, jež směřují k zajištění zákonného, transparentního a hospodárného výkonu veřejné správy. Tyto povinnosti se promítají jak do právní úpravy činnosti orgánů obce, tak do požadavků, jež jsou kladeny na osoby podílející se na výkonu veřejné správy.

Jak konstatuje Hendrych<sup>78</sup>, prevence v samosprávě přispívá rovněž k tomu, že pomáhá předcházet situacím, jež by jinak mohly vést k uplatnění občanskoprávní nebo trestní odpovědnosti. Uplatňuje tak nejen ochrannou funkci vůči veřejným prostředkům a právům třetích osob, ale i ochrannou funkci vůči samotným zastupitelům, kteří mohou v důsledku nedostatku informací nebo odborného zázemí čelit odpovědnostním rizikům.

Významným aspektem prevence je rovněž požadavek odborné péče. Přestože zastupitelé obcí nejsou profesionálními úředníky, klade se na ně požadavek, aby při výkonu funkce postupovali informovaně, odpovědně a s přihlédnutím k dostupným odborným podkladům. Nedostatek odborné péče proto může být v určitých situacích posuzován jako nedbalostní jednání se všemi odpovědnostními důsledky.<sup>79</sup>

## 7.2 Nástroje prevence odpovědnosti zastupitelů

Jedním ze základních nástrojů prevence odpovědnostních rizik je právní poradenství. Dostupnost kvalifikované právní podpory umožňuje orgánům obce i jednotlivým zastupitelům lepší orientaci v právních otázkách a předcházení rozhodnutím, jež by byla v rozporu se zákonem nebo která by mohla vést ke vzniku škody. Význam právního poradenství proto zdůrazňuje nejen odborná literatura, ale i metodické materiály určené obcím.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 323–350; VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 29–40.

<sup>78</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 180–185.

<sup>79</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1262–1263; PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 323–350.

<sup>80</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. Metodické materiály ODK. *Mv.gov.cz* [online]. © 2026 [cit. 2026-01-10]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/clanek/metodicke-materialy-odk.aspx>

Dle autora Průchy<sup>81</sup> plní právní poradenství preventivní funkci zejména v oblastech z hlediska odpovědnosti nejrizikovějších. Jedná se typicky o nakládání s obecním majetkem, uzavírání smluv, zadávání veřejných zakázek nebo vydávání právních aktů obce. Konzultace právních kroků před jejich realizací může významně snížit riziko pozdějších soudních sporů a odpovědnostních nároků.

Mezi významné nástroje prevence patří rovněž vzdělávání zastupitelů obcí. Právní řád sice výslovně nestanovuje zastupitelům povinnost odborně se vzdělávat, nicméně odborná literatura i praxe veřejné správy dlouhodobě zdůrazňují význam systematického zvyšování právního povědomí osob vykonávajících veřejné funkce. Vzdělávání přispívá k lepšímu porozumění právním limitům samosprávy a k odpovědnějšímu rozhodování.<sup>82</sup>

Jak upozorňuje Průcha<sup>83</sup>, vzdělávání zastupitelů má preventivní význam především v počáteční fázi výkonu jejich mandátu, kdy se nově zvolení zastupitelé často nedostatečně orientují v právních aspektech své funkce. Proto systematická školení zaměřená na právní rámec samosprávy, hospodaření obce a odpovědnostní otázky mohou významně snížit riziko neúmyslných pochybení.

Specifickým nástrojem prevence je pojištění odpovědnosti a právní ochrana. I když tyto instituty nepředcházejí samotnému vzniku protiprávního jednání, mohou výrazně zmírňovat jeho negativní důsledky, a to především finanční dopady a procesní zátěž spojenou s uplatňováním nároků. Dle Hulmáka<sup>84</sup> se z hlediska teoretického pojištění odpovědnosti chápe pouze jako doplňkový prvek systému prevence, nikoliv jako náhrada odpovědného chování.

Hendrych<sup>85</sup> uvádí, že význam právní ochrany spočívá rovněž v posílení právní jistoty osob, jež vykonávají veřejnou funkci. Uvědomění si, že existují mechanismy, jež mohou zajistit odbornou pomoc v případě sporu, může vést k odpovědnějšímu a zároveň sebevědomějšímu výkonu funkce, přitom nemusí docházet k neodůvodněnému omezení samosprávného rozhodování.

---

<sup>81</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 359–374; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 40–41.

<sup>82</sup> SVAZ MĚST A OBCÍ ČR. *Stanovy svazu měst a obcí České republiky* [online]. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2025 [cit. 2026-01-05]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/7738/stanovy-smocr-ucinne-od-1-7-2025.pdf>

<sup>83</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, s. 359–374.

<sup>84</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1244–1267.

<sup>85</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 83–85.

Dle Průchy a Vedrala<sup>86</sup> prevence odpovědnostních rizik proto představuje komplexní soubor opatření, jež zahrnují jak právní principy, tak praktické nástroje, které podporují zákonný výkon samosprávy. Tato teoretická východiska tvoří přímý základ pro následující praktickou část práce, která se zaměří na konkrétní zkušenosti zastupitelů obcí a na aplikaci preventivních nástrojů v praxi.

---

<sup>86</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 359–374; VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 158–200.

## 8 Rozhovory se zastupiteli obcí a zástupcem právní ochrany

Empirická část práce je založena na kvalitativním průzkumném šetření, jenž bylo realizováno formou řízených polostrukturovaných rozhovorů se zástupci územní samosprávy a zástupcem subjektu poskytujícího právní ochranu. Zvolená metoda umožňuje získat detailní informace o praktickém výkonu funkce zastupitelů obcí, jejich zkušenostech s právní odpovědností a přístupu k prevenci odpovědnostních rizik v konkrétních podmínkách samostatné působnosti obcí.

Polostrukturované rozhovory byly vedeny se čtyřmi představiteli obcí, konkrétně se starostkou obce A s počtem 1 017 obyvatel a rozlohou 10,29 km<sup>2</sup>, místostarostou obce B s počtem 1 111 obyvatel a rozlohou 44,33 km<sup>2</sup>, starostou obce C s počtem 150 obyvatel a rozlohou 5,04 km<sup>2</sup> a starostou obce D s počtem 306 obyvatel a rozlohou 7,44 km<sup>2</sup>. Výběr respondentů byl proveden s přihlédnutím k jejich přímé zkušenosti s výkonem samosprávy a rozhodovací činností v oblasti správy obecního majetku. Doplňující perspektivu nabízí rozhovor se zástupcem společnosti zabývající se poskytováním právní ochrany, jenž dává nahlédnout do problematiky odpovědnosti zastupitelů z pohledu aplikační praxe.

Pro daný průzkum byly zvoleny polostrukturované rozhovory, pro něž byly předem připravené formulace otázek rozdělených tematicky do několika oblastí. V případě zastupitelů obcí se dotazy orientovaly hlavně na základní charakteristiku obce a samotný výkon funkce starosty. Zjišťovaly, jak zastupitelé vnímají právní a politickou zodpovědnost, zajímalo je, jaká je jejich znalost právních předpisů upravujících odpovědnost, jaké mají zkušenosti s konkrétními problémy obce a jejich obyvatel a jakými způsoby se jim daří sporné situace řešit. Dále byla pozornost věnována využívání právních služeb, povědomí o možnostech právní ochrany a pojištění a přístupu k prevenci odpovědnostních rizik.

Odlišně byl strukturován rozhovor se zástupcem právní ochrany. Ten se zaměřoval na charakteristiku poskytovaných služeb, rozsah právní ochrany pro obce a jejich zastupitele. Ptal se také na praktické zkušenosti s řešením konkrétních případů a zjišťoval, s jakými problémovými oblastmi občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti se nejčastěji setkává. Některé otázky rozhovoru se rovněž týkaly ekonomických aspektů poskytované právní ochrany a jejího významu pro obce různých velikostí.

Jednotlivé rozhovory jsou v následující části práce zpracovány samostatně, přičemž je zachována jejich struktura odpovídající položeným otázkám. Tento postup byl zvolen za účelem zachycení specifík jednotlivých respondentů a jejich praktických zkušeností, aniž by byly předčasně interpretovány. K syntéze zjištěných poznatků a jejich vyhodnocení dojde až v rámci samostatné kapitoly „diskuse“.

## **8.1 Rozhovor se starostkou obce A**

Rozhovor se starostkou obce A s počtem 1 017 obyvatel a rozlohou 10,29 km<sup>2</sup> poskytuje praktický vhled do výkonu funkce představitele obce ve středně velké obci s více než tisícem obyvatel. Respondentka vykonává funkci starostky jako neuvolněná již třetím rokem, přičemž její zkušenosti poukazují na její značnou časovou i obsahovou náročnost. Z jejích odpovědí vyplývá, že výkon funkce starosty nelze v praxi omezit na standardní pracovní dobu, ale jedná se o činnost kontinuální, která zahrnuje řešení běžné agendy i mimořádných situací, což odpovídá postavení starosty jako orgánu obce odpovědného za její chod dle zákona o obcích.

Z hlediska právní odpovědnosti respondentka reflektuje, že výkon funkce zastupitele není spojen pouze s odpovědností politickou, ale i právní. Tento přístup odpovídá právní úpravě, podle níž obec jako veřejnoprávní korporace vystupuje v právních vztazích vlastním jménem a nese odpovědnost za své jednání, přičemž jednání jejích orgánů je jí přičitatelné. V oblasti soukromého práva se tak uplatní zejména úprava odpovědnosti za škodu dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, včetně obecné prevenční povinnosti (§ 2900), která dopadá i na rozhodování o obecním majetku.

Současně však rozhovor ukazuje určitou míru nejistoty respondentky, jež se týká konkrétního rozsahu právní odpovědnosti, a to zejména pokud jde o její limity v majetkoprávní oblasti či otázku ručení státu za závazky obce. Z hlediska právní úpravy je ale zřejmé, že stát za závazky obce neručí, tedy že obec nese odpovědnost za své závazky samostatně jako právnická osoba. To podtrhuje význam právního povědomí při výkonu funkce a potvrzuje teoretické závěry práce, že je třeba jasně vymezit odpovědnostní vztahy.

Respondentka přiznává, že si není jistá znalostmi v oblasti právních předpisů a že nemá detailní přehled o právní úpravě trestněprávní a občanskoprávní odpovědnosti. Tento stav je z hlediska aplikační praxe významný, neboť trestní odpovědnost může být v určitých situacích dovozována například v souvislosti s porušením povinnosti při správě

cizího majetku (§ 220 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Rozhovor tak opět potvrzuje závěry teoretické části práce, že existuje riziko nedostatečné právní orientace zastupitelů.

Respondentka uvádí, že se dosud nesešla s případem, který by přímo zakládal trestněprávní odpovědnost zastupitelů. Situace, jež však popisuje, potvrzují existenci potenciálně odpovědnostních případů, a to zejména v oblasti náhrady škody. Konkrétně se jednalo o spor s vlastníky nemovitostí v souvislosti s rekonstrukcí komunikace, kdy došlo k uplatnění nároků na náhradu škody. Tyto situace lze podřadit pod obecnou úpravu odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku, přičemž řešení probíhalo prostřednictvím dohody a právního ošetření vztahu mezi obcí a poškozeným.

Další uváděné případy jako poškození plotu při zimní údržbě komunikací nebo škody způsobené při péči o veřejnou zeleň, představují typické situace, kdy obec odpovídá za škodu vzniklou při své činnosti. V těchto případech byla škoda řešena smírnou cestou, což odpovídá principu minimalizace sporů a efektivního řešení odpovědnostních situací bez nutnosti soudního řízení. Tyto příklady zároveň ilustrují praktické dopady § 2910 a násl. občanského zákoníku upravujících odpovědnost za škodu.

Z hlediska prevence odpovědnostních rizik respondentka zdůrazňuje význam právního poradenství, které využila již na počátku výkonu funkce. Konkrétní případ týkající se škody na hřbitově ukazuje, že včasná konzultace s právníkem může často přispět k efektivnímu řešení sporu a předejít jeho eskalaci. Tento přístup je ve shodě s principem prevence, jenž byl uveden v teoretické části práce.

Významným prvkem prevence je rovněž pojištění právní ochrany, jež respondentka využívá. Z její zkušenosti vyplývá, že hlavním přínosem není pouze finanční krytí, ale zejména dostupnost právní pomoci a možnost konzultovat problematické situace v reálném čase, což odpovídá teoretickému pojetí právní ochrany jako nástroje, jenž významně snižuje odpovědnostní rizika při výkonu veřejné funkce.

Závěrem lze konstatovat, že rozhovor dokumentuje praktické aspekty výkonu funkce starosty ve vztahu k právní odpovědnosti a současně potvrzuje význam preventivních nástrojů, a to se zdůrazněním zejména právního poradenství a právní ochrany. Popsané zkušenosti představují konkrétní aplikační rovinu teoretických východisek této práce a vytvářejí základ pro další kazuistiky a následnou analytickou část.

## 8.2 Rozhovor s místostarostou obce B

Rozhovor s místostarostou obce 2 s počtem 1 033 obyvatel a o rozloze 44,33 km<sup>2</sup> zachycuje zkušenost představitele obce. Respondent uvedl, že funkci vykonává jako neuvolněný místostarosta od roku 2018, tedy sedmým rokem. Již tato skutečnost ukazuje, že výkon funkce je dlouhodobě spojen s praktickou odpovědností za chod obce a s účastí na rozhodování v samostatné působnosti obce podle zákona o obcích.

Na otázku, zda má starosta pracovní dobu, respondent odpověděl, že starosta má pracovní dobu nepřetržitě. Tato odpověď potvrzuje vysokou časovou náročnost výkonu funkce v podmínkách obecní samosprávy. Z hlediska právního rámce je tato skutečnost významná zejména proto, že výkon funkce člena orgánu obce nelze redukovat pouze na formální účast na jednáních, ale zahrnuje i průběžné řešení záležitostí souvisejících se správou obce.

Ve vztahu k odpovědnosti respondent uvedl, že zastupitel je za výkon své funkce odpovědný „hlavně právně“, což je podstatné pro cíl práce, protože potvrzuje, že i v aplikační praxi je výkon funkce vnímán nejen jako otázka politické odpovědnosti vůči voličům, ale i jako otázka odpovědnosti právní. Tato odpověď je opět v souladu s teoretickou částí práce v tom, že rozhodování orgánů obce může mít důsledky jak v oblasti občanskoprávní, tak trestněprávní, a to zejména při nakládání s obecním majetkem.

Na otázku týkající se omezení odpovědnosti zastupitelů v majetkoprávní oblasti respondent uvedl, že je „omezená rozhodnutím rady a rozpočtem“. Z pohledu právního rámce lze tuto odpověď vztáhnout k tomu, že rozhodování obce probíhá v mezích rozdělení pravomocí jednotlivých orgánů obce a v návaznosti na schválený rozpočet obce. Zákon o obcích přitom vymezuje, které otázky náleží zastupitelstvu a které radě obce, současně stanovuje rámeček hospodaření obce s jejím majetkem a finančními prostředky.

V otázce ručení státu za závazky obce respondent odpověděl stručně, a sice že stát za závazky obce neručí. Tato odpověď odpovídá právnímu postavení obce jako samostatné právnické osoby, jež v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a nese odpovědnost za své závazky sama. Z hlediska tématu práce je tento moment důležitý, protože je potvrzením přímého dopadu rozhodování orgánů obce do právní sféry obce samotné.

Na otázku, jaké právní předpisy upravují trestněprávní a majetkovou odpovědnost člena zastupitelstva obce, respondent uvedl zákon o obcích. Respondent tedy vnímá zákon o obcích jako základní předpis, jenž upravuje postavení a fungování orgánů obce. Z hlediska právního rámce je ale nutné doplnit, že majetková odpovědnost se váže také k občanskému zákoníku a trestněprávní odpovědnost k trestnímu zákoníku. Praktická část práce zde tak potvrzuje důležitost právní orientace v širším spektru předpisů, než je pouze obecní zřízení.

Za nejvýznamnější konkrétní zkušenost respondent označil situaci spojenou s výběrovým řízením na výběr traktorů. Uvedl, že obec byla napadena anonymním podnětem s tvrzením, že při výběru byla zohledněna značka Zetor, což podle jeho slov nebyla pravda. Záležitost byla následně řešena až na úrovni kriminální policie s výsledkem ve prospěch obce. Tento případ je pro téma práce významný tím, že ukazuje, jak se i rozhodování obce v majetkové a provozní oblasti může stát předmětem podezření a prověřování, přestože podle respondenta obec nepochybně byla.

Další konkrétní problémy respondent neuvedl. Také on a jeho obec využívají právní služby při sepisování smluv a při řešení pojistných událostí. Jedná se o zjištění, jež je opět důležité pro zadaný cíl práce. Dokládá totiž, že právní podpora je v praxi využívána zejména v souvislosti s právními jednáními obce a se situacemi, které mohou mít majetkové dopady. V návaznosti na teoretickou část práce lze tento přístup vnímat jako jeden z důležitých preventivních nástrojů ke snižování odpovědnostních rizik.

Respondent dále uvedl, že obec již využívá právní ochranu pojišťovací společnosti D.A.S. Pojištění považuje za důležité a pohodlné zejména proto, že obci poskytuje pocit opory a jistoty. Praktický význam této ochrany spojil především s provozem osmi obecních vozidel včetně traktorů, jež znamenají četná rizika. Odpověď v souladu opět potvrzuje, že právní ochrana je vnímána jako součást řízení rizik souvisejících s činností obce.

K otázce časové dostupnosti právních služeb respondent uvedl, že pomoc přichází většinou ihned a že služba je dostupná „na zavolání“. Takto formulovaná zkušenost dokládá, že pro obec není podstatná pouze existence právní pomoci, ale také její rychlá dostupnost. V kontextu výkonu samostatné působnosti lze tento aspekt považovat za významný zejména v situacích, kdy je třeba operativně reagovat na právní nebo majetkové otázky.

Na otázku financování pojištění právní ochrany respondent odpověděl, že zastupitelstvo může takové pojištění schválit z rozpočtu obce a že je to podle něj jediná možnost. Tato odpověď je významná z hlediska praktického fungování obce, neboť dokládá, že náklady na právní ochranu jsou považovány za součást výdajů obce spojených se správou jejích záležitostí.

Závěrem respondent uvedl, že každá obec si otázky majetkoprávních a trestněprávních rizik řeší sama, avšak při příležitostných setkáních se zástupci okolních obcí dochází ke sdílení zkušeností, problémů a starostí. Tato odpověď ukazuje, že vedle formálních nástrojů právní prevence existuje i neformální výměna zkušeností mezi obcemi, která může mít pro výkon funkce praktický význam.

Rozhovor s místostarostou obce tak přináší konkrétní poznatky o vnímání právní odpovědnosti v každodenní praxi představitele obce, jmenuje tzv. rizikové situace a nástroje obce k jejich zvládnutí. Pro cíl této práce je podstatné zejména to, že rozhovor potvrzuje význam právní podpory a právní ochrany v oblasti nakládání s majetkem obce a při řešení situací, které mohou mít odpovědnostní přesah.

### **8.3 Rozhovor se starostou obce C**

Rozhovor se starostou obce C s počtem 410 obyvatel a rozlohou 5,04 km<sup>2</sup> přináší pohled na výkon funkce v podmínkách menší obce. Respondent vykonává funkci starosty jako neuvolněný od října roku 2018, tedy dlouhodobě, což mu poskytuje praktickou zkušenost s řízením obce i s řešením každodenní agendy samosprávy. Stejně jako v předchozích rozhovorech i tento potvrzuje, že výkon funkce starosty nelze vnímat jako činnost s pevně stanovenou pracovní dobou, ale jako kontinuální činnost označovanou respondentem jako „24/7“. Odpovídá to postavení starosty jako orgánu obce podle zákona o obcích, který zajišťuje chod obce a reprezentuje ji navenek.

Respondent jednoznačně uvedl, že zastupitel je za výkon své funkce právně odpovědný, což je v souladu s právním rámcem výkonu samosprávy, kdy rozhodování orgánů obce může mít právní důsledky jak v oblasti občanskoprávní, tak v oblasti trestněprávní. Současně však respondent dodal, že odpovědnost zastupitelů v majetkoprávní oblasti nepovažuje za omezenou, což lze interpretovat jako vnímání odpovědnosti v širším rozsahu bez konkrétní vazby na právní limity stanovené právním rádem.

V návaznosti na právní úpravu je přitom třeba zdůraznit, že odpovědnost se vždy posuzuje podle konkrétního jednání a podle splnění zákonných předpokladů, zejména dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zajímavou odpověď přinesla odpověď respondenta na otázku ručení státu za závazky obce, kdy uvedl, že stát za závazky obce ručí. Tento názor ale není v souladu s právní úpravou, podle níž obec vystupuje jako samostatná právnická osoba a za své závazky odpovídá sama. Tento rozdíl mezi praktickým vnímáním a skutečnou právní úpravou je významný z hlediska cíle práce, neboť poukazuje na možná rizika vyplývající z nesprávného právního povědomí při výkonu funkce.

Pokud jde o znalost právních předpisů upravujících odpovědnost zastupitelů, respondent jmenoval zejména o zákon o obcích. Stejně jako v předchozích rozhovorech i zde zjednodušil právní rámec, neboť odpovědnost zastupitelů je upravena širším spektrem právních předpisů, zejména občanským zákoníkem a trestním zákoníkem. Tento poznatek opět potvrzuje důležitost právní orientace pro výkon veřejné funkce.

Z hlediska praktických zkušeností se respondent nesetkal s případy, které by přímo souvisely s trestněprávní nebo majetkoprávní odpovědností zastupitelů. Popsal však situace týkající se vandalismu na obecním majetku, konkrétně na hřbitově a u křížku u silnice. V prvním případě byla věc odložena pro nedostatek důkazů, ve druhém případě byl pachatel znám a záležitost byla řešena policií. Tyto případy nesouvisejí přímo s odpovědností zastupitelů, ale ukazují na praktické problémy, které obec řeší v rámci správy svého majetku. Z právního hlediska lze tyto situace spojit zejména s ochranou majetku a s postupy podle trestního práva, nikoliv však s odpovědností orgánů obce.

Respondent dále přiznal, že dosud nevyužil právní služby, což jej odlišuje od předchozích respondentů. Tato skutečnost může souviset s menším počtem řešených právně složitých situací, případně s odlišným přístupem k jejich řešení. Z hlediska prevence odpovědnostních rizik je však absence využívání právního poradenství relevantní, neboť může zvyšovat riziko nesprávného právního posouzení situací.

V oblasti právní ochrany respondent uvedl, že obec nově využívá pojištění právní ochrany u společnosti D.A.S. Pojištění považuje za důležité, ačkoliv s jeho využitím zatím nemá výraznější zkušenosti.

Z jeho odpovědi vyplývá, že právní podpora může být vnímána jako potenciálně potřebná, i když konkrétní problém v daném okamžiku nenastal, což odpovídá preventivní funkci právní ochrany, jež spočívá nejen v řešení již vzniklých sporů, ale i v možnosti konzultace a předcházení problémům.

Na otázku financování pojištění respondent uvedl, že zastupitelstvo může jeho sjednání schválit z rozpočtu obce, což odpovídá skutečnosti, že obec hospodáří se svým rozpočtem a může rozhodovat o výdajích souvisejících s výkonem své samostatné působnosti, včetně nákladů na právní ochranu.

Závěrem respondent uvedl, že v současnosti nedochází k pravidelnému setkávání se zástupci okolních obcí, ačkoliv v minulosti taková spolupráce probíhala v rámci svazku obcí. Tento způsob sdílení zkušeností hodnotí pozitivně zejména z hlediska získávání informací a řešení problémů. Jeho zánik vnímá jako ztrátu možnosti výměny zkušeností, což může mít vliv i na schopnost obcí reagovat na odpovědnostní rizika.

Rozhovor se starostou obce tak přináší pohled na výkon funkce v menší obci, kde se respondent dosud nesešel s přímými odpovědnostními situacemi, avšak jeho odpovědi poukazují na význam právního povědomí, dostupnosti právní podpory a preventivních nástrojů pro bezpečný výkon veřejné funkce.

#### **8.4 Rozhovor se starostou obce D**

Rozhovor se starostou obce D s počtem 302 obyvatel a rozlohou 7,44 km<sup>2</sup> přináší pohled na výkon funkce v podmínkách menší obce. Respondent vykonává funkci starosty jako uvolněný od roku 2018, tedy sedmým rokem, což znamená, že se jejímu výkonu věnuje jako své hlavní pracovní činnosti, což se promítá i do jeho přístupu k organizaci práce. Na rozdíl od ostatních respondentů vnímá výkon funkce jako činnost, která by měla mít určité hranice v podobě pracovní doby. Snaží se proto pracovní dobu dodržovat a neztotožňuje se s praxí nepřetržité dostupnosti, jež bývá často zmiňována.

Z hlediska odpovědnosti respondent uvedl, že si je vědom právní odpovědnosti za výkon své funkce. Tato odpověď odpovídá právnímu postavení člena orgánu obce, jehož rozhodování může mít právní důsledky v oblasti správy obecního majetku a výkonu samostatné působnosti podle zákona o obcích.

Současně respondent uvedl, že nemá přesnou představu o případném omezení odpovědnosti zastupitelů v majetkoprávní oblasti, což naznačuje určitou nejistotu v konkrétním právním vymezení této odpovědnosti.

Na otázku o ručení státu za závazky obce respondent odpověděl, že stát za závazky obce neručí. Tato odpověď odpovídá právní úpravě, podle níž obec vystupuje jako samostatná právnická osoba a nese odpovědnost za své závazky sama. V oblasti znalosti právních předpisů respondent uvedl, že odpovědnost zastupitelů upravuje zejména zákon o obcích, což opět ukazuje na vnímání tohoto zákona jako základního právního rámce fungování obce. Z hlediska právní úpravy je však třeba doplnit, že majetková odpovědnost se řídí především občanským zákoníkem a trestněprávní odpovědnost trestním zákoníkem.

Respondent se dosud neseťkal s případy, které by přímo souvisely s trestněprávní nebo majetkoprávní odpovědností zastupitelů. Popsal však konkrétní situaci, která může mít právní přesah. Jednalo se o případ, kdy byl kontaktován občanem v souvislosti s poškozením studny. Při řešení situace ale zjistil, že osoba, která se na něj obrátila, nebyla vlastníkem studny ani neměla právo ji užívat. Následně byl ze strany skutečných vlastníků obviněn z neoprávněného vstupu na jejich pozemek a bylo avizováno možné podání trestního oznámení. Tento případ ukazuje, že i běžná reakce starosty na podnět občana může vést k situaci s možným právním dopadem.

Z právního hlediska lze tuto situaci spojit s ochranou vlastnického práva podle občanského zákoníku, zejména pokud jde o vstup na cizí pozemek, a současně s možnými úvahami o trestněprávní odpovědnosti v případě, že by bylo jednání posuzováno jako neoprávněný zásah do práv jiného. Podle názoru respondenta ke vzniku škody nedošlo, ale situace nebyla dosud stále vyřešena. Tento příklad je významný z hlediska cíle práce, neboť ukazuje potenciální vznik odpovědnostního rizika v důsledku běžné činnosti spojené s výkonem funkce.

V oblasti využívání právních služeb respondent uvedl, že právní pomoc využil například při sepisování podnětu k prošetření na státní zastupitelství v souvislosti s podezřením na nelegální chov psů. Na právní ochranu se dále obrací v souvislosti s různými podněty od občanů. Tyto skutečnosti ukazují, že právní podpora je využívána nejen v situacích konfliktu, ale i při preventivním řešení problémů a při komunikaci s orgány veřejné moci.

Respondent potvrdil, že obec využívá pojištění právní ochrany, a sice především v oblasti konzultací a při přípravě právních dokumentů, například výzev nebo žádostí. Uvedl také konkrétní případ, kdy byla prostřednictvím právní služby sepsována předžalobní výzva vůči architektovi, který nechtěl vydat projektovou dokumentaci. Tento příklad lze spojit s právní úpravou smluvních vztahů podle občanského zákoníku, zejména v oblasti plnění smluvních povinností.

Z hlediska dostupnosti právní pomoci respondent uvedl, že reakce právní služby je zpravidla v rozmezí dvou až tří pracovních dnů, což hodnotí pozitivně, a zdůrazňuje také přínos možnosti výběru advokáta. Tento aspekt ukazuje, že vedle samotné existence právní ochrany je důležitá i její praktická použitelnost a rychlost reakce.

Na otázku financování pojištění právní ochrany respondent uvedl, že zastupitelstvo může jeho sjednání schválit z rozpočtu obce. Tento přístup odpovídá skutečnosti, že obec v rámci své samostatné působnosti hospodaří se svými finančními prostředky a rozhoduje o jejich využití, včetně výdajů na právní služby a ochranu.

Závěrem respondent uvedl, že se starosty okolních obcí dochází ke sdílení zkušeností, zejména při řešení konkrétních problémů. Tato forma spolupráce může přispívat k lepší orientaci v praktických otázkách výkonu funkce a k výměně zkušeností, které mohou mít význam i z hlediska prevence odpovědnostních rizik.

Rozhovor se starostou obce tak ukazuje praktické situace spojené s výkonem funkce starosty v menší obci, včetně případů, které mohou mít právní přesah. Zároveň potvrzuje význam právního poradenství a právní ochrany jako nástrojů, jež mohou pomoci při řešení těchto situací a při orientaci v právním prostředí výkonu samosprávy.

## **8.5 Rozhovor se zástupcem právní ochrany**

Rozhovor se zástupcem poskytovatele právní ochrany rozšiřuje praktickou část práce o institucionální pohled na problematiku občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí. Na rozdíl od předchozích rozhovorů, které zachycovaly zkušenosti konkrétních představitelů obcí, tento přináší pohled subjektu, jenž se s právními problémy obcí a jejich zastupitelů setkává napříč různými případy a v širším rozsahu.

Pro cíl práce je tento rozhovor významný zejména tím, že doplňuje individuální zkušenosti respondentů z komunální praxe o zkušenost z aplikační sféry právní ochrany

a ukazuje, v jakých situacích obce a jejich představitelé právní pomoc skutečně vyhledávají.

Respondent představil společnost jako subjekt specializovaný na pojištění právní ochrany, jehož podstatou není náhrada samotné škody, ale úhrada nákladů spojených s právní pomocí, právním zastoupením a vedením sporu. Tento údaj je podstatný i z právního hlediska, neboť odlišuje pojištění právní ochrany od klasického pojištění odpovědnosti za škodu. Zatímco pojištění odpovědnosti směřuje ke krytí majetkových následků vzniklé újmy, pojištění právní ochrany je zaměřeno na financování právní pomoci při obhajobě či prosazování práv. V kontextu výkonu samostatné působnosti obce jde o významný preventivní a podpůrný nástroj, který může napomoci zvládnutí situací s možným dopadem do oblasti občanského, pracovního i trestního práva.

Z rozhovoru dále vyplynulo, že právní ochrana je poskytována nejen samotné obci, ale i členům zastupitelstva a zaměstnancům obce. Tento rozsah je významný právě s ohledem na téma práce, protože postihuje více subjektů, které se podílejí na výkonu samostatné působnosti obce. Respondent uvedl, že po oznámení případu jsou okamžitě zahájeny kroky vedoucí k nejvhodnějšímu řešení věci, a to jak v rovině poradenství, tak v mimosoudním či soudním zastoupení. Z hlediska právního rámce je tento přístup významný zejména v těch situacích, kdy proti zastupiteli nebo obci již bylo zahájeno správní, přestupkové nebo trestní řízení, případně kdy je třeba aktivně uplatnit nárok v občanskoprávním sporu.

Ve vztahu k trestněprávní odpovědnosti respondent označil za problematické především situace, kdy je zastupitel obce podezírán nebo obviněn z trestného činu souvisejícího s výkonem funkce. Výslovně zmínil zejména porušení povinnosti při správě cizího majetku, sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, pletichy při zadání veřejné zakázky, zneužití pravomoci úřední osoby nebo maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. Tyto příklady odpovídají okruhu skutkových podstat upravených v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, které mohou být relevantní tehdy, pokud je zastupitelům kladeno za vinu pochybení při nakládání s majetkem obce, při zadávání veřejných zakázek nebo při výkonu pravomoci. Respondent současně správně upozorňuje, že nejde jen o samotné spáchání trestného činu, ale i o důsledky podezření, prověřování a trestního stíhání, která sama o sobě představují významnou právní i osobní zátěž.

Praktický význam této roviny dokládají i uváděné příklady z praxe. Respondent zmínil případ člena zastupitelstva obviněného z neoprávněného nakládání s osobními údaji, dále případ místostarostky obviněné z porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti v souvislosti s administrací dotačního programu a rovněž situace spojené s pracovněprávními spory či s ochranou majetku obce po vloupání do budovy obecního úřadu. Uvedené příklady jsou pro cíl práce významné tím, že ukazují konkrétní typy situací, v nichž se odpovědnostní rizika neomezují pouze na teorii, ale vstupují do každodenní rozhodovací praxe představitelů obcí. Současně je z nich patrné, že právní riziko může vzniknout nejen při samotném rozhodování zastupitelů, ale i při plnění navazujících administrativních úkolů, při řízení zaměstnanců či při správě obecního majetku.

Ve vztahu k občanskoprávní odpovědnosti respondent zdůraznil, že zastupitelé obcí nedisponují žádnou imunitou a za své jednání nesou odpovědnost. Současně uvedl, že odpovědnost za škodu způsobenou obcí v souvislosti s výkonem funkce se podle jeho vyjádření řídí zákoníkem práce a že obec je pro tyto účely chápána jako zaměstnavatel. Tento aspekt je pro práci důležitý zejména proto, že potvrzuje praktické vnímání potřeby odborné péče, opatrnosti a odpovědného přístupu při rozhodování. Respondent v této souvislosti akcentuje požadavek péče řádného hospodáře, tedy potřebu jednat loajálně, pečlivě a s dostatečnými informacemi zvláště tehdy, jestliže rozhodnutí zastupitelstva vyžaduje odborné znalosti.

Rozhovor dále ukazuje, že pojištění právní ochrany je vnímáno jako významný nástroj vyrovnávání postavení mezi zastupitelem obce a orgány veřejné moci, případně mezi obcí a jiným, ekonomicky silnějším subjektem. Respondent zdůrazňuje jak finanční stránku věci, tedy úhradu nákladů právního zastoupení, tak i rozměr psychologický a organizační, neboť vedení sporu podle něj znamená značnou časovou, finanční i osobní zátěž. Z praktického hlediska je podstatné i jeho zjištění, že řada obcí stále tento typ ochrany nezná nebo jej zaměňuje s jinými druhy pojištění a obrací se na poskytovatele až ve chvíli, kdy již spor vznikl. Tato skutečnost přímo navazuje na vedlejší cíl práce, kterým je formulace opatření směřujících k eliminaci odpovědnostních rizik.

Rozhovor se zástupcem právní ochrany tak potvrzuje, že problematika občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí má výrazný praktický rozměr.

Současně ukazuje, že právní ochrana není vnímána pouze jako nástroj pro řešení již vzniklých sporů, ale také jako prostředek prevence, jenž může napomoci včas se orientovat v právních rizicích a přispět ke zvýšení právní jistoty při výkonu veřejné funkce.

## 9 Příklad z praxe: Pracovněprávní spory ve městě X

Předmětem této kazuistiky je případ pracovněprávních sporů ve městě X, který je relevantní z hlediska posouzení občanskoprávní odpovědnosti obce a potenciálně i odpovědnosti osob, jež se podílely na rozhodování v rámci samostatné působnosti. Tento případ byl medializován v souvislosti s ukončením pracovního poměru u několika zaměstnankyň městského úřadu a následnými soudními spory.

Z dostupných informací vyplývá, že vedení města začalo provádět personální změny na městském úřadě, v jejichž rámci byl ukončen pracovní poměr referentky a tajemnice úřadu. V případě referentky byl pracovní poměr ukončen okamžitým zrušením, jež bylo následně napadeno žalobou u soudu. Soudy ale rozhodly ve prospěch žalobkyně a konstatovaly neplatnost rozvázání pracovního poměru, takže město bylo povinno nést s tím spojené finanční důsledky.<sup>87</sup>

Z rozhodnutí soudů podle interpretace v dostupných zdrojích vyplývá, že důvodem neplatnosti rozvázání pracovního poměru byly nedostatky ve způsobu jeho formulace, a sice zejména neurčitost a nesprávné právní posouzení důvodů k okamžitému zrušení pracovního poměru.<sup>88</sup> Tyto závěry odpovídají požadavkům pracovněprávní úpravy, podle níž musí být důvody pro rozvázání pracovního poměru vymezeny přesně a srozumitelně, v opačném případě je takový právní úkon neplatný.

Vedle soudního sporu s referentkou došlo rovněž k ukončení působení tajemnice městského úřadu. Tento případ byl ukončen mimosoudním vyrovnáním, v jehož rámci město poskytlo finanční odškodnění.<sup>89</sup> Tyto skutečnosti ukazují, že personální rozhodnutí orgánů obce mohou mít přímé finanční dopady na rozpočet obce nejen v důsledku soudních rozhodnutí, ale také v rámci mimosoudních dohod.

---

<sup>87</sup> BUKAČ, Ivo. Týnskou radnici vyjde neoprávněné vyhození zaměstnankyň draho. Tajemnici město odškodnilo, s referentkou teď prohrálo soud. In: *Jcted.cz* [online]. 31. 1. 2026 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://www.jcted.cz/tynskou-radnici-vyjde-neopravnene-vyhozeni-zamestnankyn-draho-tajemnici-mesto-odskodnilo-s-referentkou-ted-prohralo-soud/>

<sup>88</sup> BUKAČ, Ivo. Týnskou radnici vyjde neoprávněné vyhození zaměstnankyň draho. Tajemnici město odškodnilo, s referentkou teď prohrálo soud. In: *Jcted.cz* [online]. 31. 1. 2026 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://www.jcted.cz/tynskou-radnici-vyjde-neopravnene-vyhozeni-zamestnankyn-draho-tajemnici-mesto-odskodnilo-s-referentkou-ted-prohralo-soud/>

<sup>89</sup> BĚLSKÝ, Michal. V Týně nad Vltavou odvolali dvě tajemnice úřadu, opozice upozorňuje na bossing. In: *Idnes.cz* [online]. 4. 12. 2023 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/tyn-nad-vltavou-tajemnice-odvolani-zaloba-starosta-bossing.A231204\\_090516\\_budejovice-zpravy\\_khr](https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/tyn-nad-vltavou-tajemnice-odvolani-zaloba-starosta-bossing.A231204_090516_budejovice-zpravy_khr)

Z hlediska celkových dopadů případu je významné, že náklady spojené se soudními spory a odškodněním mediální zdroje označily jako potenciálně vysoké, přičemž opozice upozorňovala na možnost, že celkové výdaje města mohou dosáhnout milionových částek.<sup>90</sup> Dané náklady představují výdaj z veřejných prostředků, a proto mají význam nejen z hlediska hospodaření obce, ale i z hlediska odpovědnosti osob podílejících se na daných rozhodnutích.

Z právního hlediska je nutné daný případ hodnotit primárně v rovině pracovního práva podle zákoníku práce, jenž upravuje podmínky rozvázání pracovního poměru a následky jeho neplatnosti. Neplatné rozvázání pracovního poměru zakládá povinnost zaměstnavatele nahradit zaměstnanci újmu, většinou ve formě náhrady mzdy. V případě obce jako veřejnoprávní korporace se tyto náklady hradí z jejího rozpočtu, a to má přímý dopad na veřejné finance.

Současně však nelze pominout ani rovinu odpovědnosti spolurozhodujících osob. Rozhodování o pracovněprávních vztazích zaměstnanců obce spadá do rámce činnosti orgánů obce podle zákona o obcích. V případě, že by bylo prokázáno, že při tomto rozhodování došlo k porušení povinností při nakládání s majetkem obce, mohlo by to vést k uplatnění odpovědnosti za vzniklou škodu. Tato rovina byla reflektována i v politické diskusi, v níž se objevily požadavky na vyvození osobní odpovědnosti za vzniklé náklady.<sup>91</sup>

Případ má význam i z hlediska trestněprávního, a to především v obecné rovině. Přestože dostupné zdroje neuvádějí, že by v dané věci bylo zahájeno trestní řízení, podobné situace lze za určitých okolností posuzovat i podle trestního zákoníku, a to například v souvislosti s porušením povinnosti při správě cizího majetku. Tato úvaha je v souladu s teoretickými východisky práce, jež upozorňují na možný přesah některých rozhodnutí orgánů obce do roviny trestní odpovědnosti.

---

<sup>90</sup> CIBULOVÁ VOKATÁ, Jitka. Soudní spory s úřednicemi mohou Týn nad Vltavou stát miliony. Opozice mluví o vyřizování účtů. In: *Budejovice.rozhlas.cz* [online]. 23. 6. 2025 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://budejovice.rozhlas.cz/soudni-spory-s-urednicemi-mohou-ty-nad-vltavou-stat-miliony-opozice-mluvi-o-9500437>

<sup>91</sup> CIBULOVÁ VOKATÁ, Jitka. Soudní spory s úřednicemi mohou Týn nad Vltavou stát miliony. Opozice mluví o vyřizování účtů. In: *Budejovice.rozhlas.cz* [online]. 23. 6. 2025 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://budejovice.rozhlas.cz/soudni-spory-s-urednicemi-mohou-ty-nad-vltavou-stat-miliony-opozice-mluvi-o-9500437>

Z hlediska cíle této práce představuje uvedená kazuistika konkrétní příklad situace, kdy rozhodnutí orgánů obce v rámci samostatné působnosti vyústilo v soudní spor a mělo významné finanční dopady. Případ současně ukazuje, že nedodržení zákonných požadavků při pracovněprávních úkonech může způsobit neplatnost těchto úkonů a následné nároky vůči obci.

Kazuistika tak potvrzuje význam prevence odpovědnostních rizik, zejména prostřednictvím důsledného dodržování právních předpisů, využívání právního poradenství a odpovědného rozhodování při výkonu veřejné funkce.

## 10 Diskuze

Praktická část práce byla zaměřena na identifikaci odpovědnostních rizik zastupitelů obcí prostřednictvím řízených rozhovorů s představiteli obcí a se zástupcem poskytovatele právní ochrany. Získané poznatky umožňují konfrontaci teoretických východisek práce s reálnou aplikační praxí a současně identifikaci klíčové oblasti, kde dochází k napětí mezi právní úpravou a jejím praktickým uplatněním.

Jedním ze zásadních zjištění je skutečnost, že všichni oslovení představitelé obcí vnímají primárně svou odpovědnost jako právní, nikoliv pouze politickou. Tento závěr je významný, potvrzuje totiž, že vědomí právních důsledků rozhodování v komunální praxi existuje. Současně však rozhovory ukazují, že toto vědomí není vždy spojeno s dostatečně přesnou znalostí právního rámce. Respondenti často odkazují především na zákon o obcích jako na základní právní předpis, ale nereflektují vždy plně širší souvislosti občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti. Tento nesoulad mezi vnímáním odpovědnosti a znalostí konkrétní právní úpravy znamená potenciální riziko při výkonu funkce.

V oblasti majetkoprávní odpovědnosti se ukazuje, že zastupitelé neznají vždy plně rozsah své odpovědnosti ani jejími limity. Někteří uvádějí, že odpovědnost je určitým způsobem omezena, jiní ji za omezenou nepovažují, případně nejsou schopni ji přesně vymezit. Tyto rozdíly v odpovědích jsou znakem absence jednotného porozumění právní úpravě a současně potvrzují důležitost odborné podpory při rozhodování o nakládání s obecním majetkem. Z kontextu teoretické části práce přitom vyplývá, že právě rozhodování o majetku obce je jednou z nejrizikovějších oblastí z hlediska vzniku odpovědnosti.

Další významné zjištění představuje rozdílné vnímání některých základních principů fungování obce jako právnické osoby. Konkrétně jde o otázku ručení státu za závazky obce, na niž se odpovědi respondentů liší. Zatímco někteří správně uvádějí, že stát za závazky obce neručí, jiní vyjadřují opačný názor, nebo určitou nejistotu. Tento poznatek je dalším upozorněním na nedostatečné právní povědomí v některých oblastech, které může mít v praxi významné důsledky, a to zejména při rozhodování o závazcích obce.

Z hlediska konkrétních zkušeností s odpovědnostními situacemi lze konstatovat, že respondenti většinou nemuseli řešit případy, jež by přímo vedly k trestněprávní odpovědnosti zastupitelů. Přesto však uvedli řadu situací, které lze vnímat jako potenciálně rizikové. Šlo zejména o spory s občany v souvislosti s výkonem správy majetku obce, řešení škod, k nimž došlo během údržby komunikací či veřejné zeleně, nebo konflikty vyplývající z výkonu pravomocí starosty. Tyto případy ukazují, že i běžná agenda obce může generovat situace s právním přesahem.

Zvláštní pozornost si zaslouží případ, jenž uvedl jeden respondent, kdy obec čelila anonymnímu podnětu v souvislosti s výběrovým řízením. Přestože bylo následně konstatováno, že žádné pochybení nebylo shledáno, samotné prověřování případu orgány činnými v trestním řízení znamenalo významnou zátěž. Tento příklad ilustruje, že odpovědnostní riziko nespočívá pouze ve vzniku protiprávního jednání, ale týká se i možnosti jeho podezření a následného prověřování.

Rozhovory zjistily, že v praxi jsou využívány právní služby, ale ne vždy včas a systematicky. Respondenti vyhledávají právní pomoc především v konkrétních situacích, jako je sepisování smluv, řešení sporů nebo komunikace s orgány veřejné moci, zatímco není pro ně samozřejmostí využívat právní poradenství preventivně, např. konzultace před přijetím rozhodnutí. Tento přístup může zvyšovat riziko vzniku odpovědnostních situací, neboť právní problémy jsou řešeny až ex post.

V této souvislosti lze za významný nástroj prevence považovat pojištění právní ochrany, o čemž svědčí skutečnost, že je většina respondentů využívá. Za jeho hlavní přínos není považováno pouze finanční krytí nákladů spojených s právními spory, ale zejména dostupnost právního poradenství a pocit jistoty a bezpečí při výkonu funkce. Respondenti zdůrazňují zejména možnost rychlé konzultace a podporu při řešení problematických situací. Současně však zaznělo, že povědomí o tomto nástroji není mezi všemi obcemi jednotné a jeho význam je často doceněn až na základě vlastní pozitivní zkušenosti.

Poznatky z rozhovoru se zástupcem právní ochrany doplňují a rozšiřují názory a závěry respondentů. Z jeho pohledu se obce a jejich zastupitelé nejčastěji potýkají s problémy v oblasti trestněprávní odpovědnosti, pracovněprávních vztahů a správy majetku. Uvedené příklady z praxe, jako jsou obvinění z porušení povinnosti při správě cizího majetku nebo spory vyplývající z administrace dotačních projektů jsou důkazem

toho, že odpovědnostní rizika nejsou pouze teorií, ale reálně se vyskytují v praxi. Současně je zdůrazněna významná role právní ochrany při obhajobě zastupitelů a při minimalizaci negativních důsledků těchto situací.

Praktická část práce rovněž ukazuje, že vedle formálních nástrojů prevence existují i neformální mechanismy, jako je sdílení zkušeností mezi představiteli obcí. Tento způsob výměny informací může výrazně přispět k lepší orientaci v problematice odpovědnosti, ale jeho efektivita je omezená a závisí na konkrétních podmínkách a iniciativě jednotlivých aktérů.

Na základě provedené analýzy lze shrnout, že odpovědnost zastupitelů obcí je v praxi vnímána jako reálný a významný aspekt výkonu veřejné funkce. Současně se ale ukazují nedostatky v oblasti právního povědomí a systematického přístupu k prevenci odpovědnostních rizik. Tyto skutečnosti potvrzují potřebu posílit právní podporu, vzdělávání a dostupnost preventivních nástrojů, jež mohou přispět ke zvýšení právní jistoty zastupitelů při výkonu jejich funkce.

Diskuse výsledků tak ukazuje, že teoretická východiska práce se potvrzují v aktuální praxi, avšak zároveň poukazuje na konkrétní oblasti, v nichž by se mělo dosáhnout zlepšení.

## **11 Návrhy opatření k eliminaci rizik**

Na základě poznatků získaných v praktické části práce zejména prostřednictvím řízených rozhovorů se zástupci obcí a zástupcem poskytovatele právní ochrany, lze identifikovat několik klíčových oblastí, ve kterých dochází ke vzniku odpovědnostních rizik, jež souvisejí především s nedostatečnou orientací v právní úpravě, absencí systematického preventivního přístupu a řešením právních problémů až v okamžiku jejich vzniku. Následující návrhy opatření vycházejí výhradně z těchto zjištění a směřují k jejich minimalizaci.

### **Posílení právního povědomí zastupitelů obcí**

Jedním ze základních zjištění praktické části je skutečnost, že si zastupitelé uvědomují existenci právní odpovědnosti, ale jejich znalost konkrétních právních předpisů je často omezená. Opatřením vedoucím ke snížení odpovědnostních rizik je proto systematické zvyšování právního povědomí zastupitelů.

V praxi by se mělo jednat zejména o pravidelná školení zaměřená na klíčové oblasti, jako jsou nakládání s majetkem obce, pracovněprávní vztahy, zadávání veřejných zakázek a základy trestněprávní odpovědnosti. Důraz by měl být kladen na praktickou aplikaci právních předpisů, nikoliv pouze na jejich formální výklad. Z rozhovorů totiž vyplývá, že obecné informační materiály nejsou vždy vnímány jako dostatečně přehledné nebo prakticky využitelné.

Součástí tohoto opatření by mělo být i systematické seznamování nově zvolených zastupitelů s právní stránkou výkonu funkce bezprostředně po jejich nástupu, což by mohlo přispět k prevenci pochybení v počáteční fázi výkonu mandátu.

### **Systematické využívání právního poradenství**

Dalším významným zjištěním je skutečnost, že právní služby se v praxi využívají převážně až v situacích, kdy již vznikl nějaký problém, což ale výrazně zvyšuje riziko vzniku odpovědnostních situací, protože právní posouzení není prováděno preventivně.

Ke snížení těchto rizik může účinně přispět zavedení systematického využívání právního poradenství již ve fázi, kdy se rozhodnutí připravuje. Jedná se zejména o situace spojené s uzavíráním smluv, rozhodováním o majetku obce, řešením pracovněprávních vztahů či realizací investičních projektů.

Praktická část práce potvrdila, že včasná právní konzultace může předejít vzniku sporů, nebo alespoň zmírnit jejich následky. Doporučit lze proto, aby si obce zajišťovaly přístup k právnímu poradenství v kontinuální podobě, nikoliv pouze jednorázově.

### **Důsledné dodržování procesních postupů**

Z analyzovaných případů vyplývá, že významným zdrojem odpovědnostních rizik je nedodržení zákonných procesních postupů, a to zejména v oblasti pracovněprávních vztahů a rozhodování orgánů obce. Neplatné právní úkony mohou způsobit vážné finanční dopady na rozpočet obce.

Předcházet tomuto riziku lze důslednou kontrolou procesních náležitostí při přijímání rozhodnutí jak z hlediska formálního, tak obsahového. V praxi to znamená zejména ověřovat správnost právních úkonů před jejich realizací, včetně konzultace s právníkem v případě nejasností.

Toto opatření úzce souvisí s předchozím bodem, protože je to právě právní poradenství, jež může přispět k zajištění správného nastavení procesních postupů a eliminace rizika jejich porušení.

### **Využívání pojištění právní ochrany jako preventivního nástroje**

Z rozhovorů vyplývá, že pojištění právní ochrany je zastupiteli vnímáno jako významný nástroj podpory při výkonu funkce. Ukázalo se však, že jeho využívání není vždy systematické, takže jeho význam bývá často doceněn až na základě vlastní zkušenosti, mnohdy pozdě.

Doporučením je proto vnímat pojištění právní ochrany nejen jako prostředek řešení již vzniklých sporů, ale jako nástroj prevence. Jeho hlavní přínos představuje nejen finanční krytí nákladů, ale zejména dostupnost odborného právního poradenství.

Z praktických zkušeností vyplývá, že možnost rychlé konzultace právního problému může významně přispět k jeho správnému řešení a zabránit jeho eskalaci. Obce by proto měly zvážit systematické využívání tohoto nástroje jako součásti řízení rizik.

### **Posílení sdílení zkušeností mezi obcemi**

Praktická část rovněž ukázala, že sdílení zkušeností mezi představiteli obcí může přispět k lepší orientaci v problematice odpovědnosti a k řešení konkrétních situací. Tento mechanismus však není vždy systematicky využíván.

Doporučit lze podporu pravidelných setkání představitelů obcí, případně zapojení do profesních sdružení či svazků obcí, které umožňují výměnu zkušeností a dobré praxe. Sdílení konkrétních případů může přispět k lepšímu pochopení rizik a k jejich efektivnějšímu řízení.

### **Individualizace přístupu k řízení odpovědnostních rizik**

Z praktických poznatků vyplývá, že jednotlivé obce se liší jak velikostí, tak organizačním zajištěním a dostupností odborných kapacit. Opatření, jež by vedla k eliminaci odpovědnostních rizik, nelze proto aplikovat všude, je nutné je přizpůsobit konkrétním podmínkám obce.

Zatímco menší obce bez vlastního právního zázemí by si měly zajišťovat vhodnou externí právní podporu a preventivní nástroje, větší obce mohou využívat vlastní odborné kapacity. V obou případech je však klíčové, aby se k řízení odpovědnostních rizik přistupovalo vědomě a systematicky.

Uvedené návrhy ukazují, že eliminace odpovědnostních rizik zastupitelů obcí není založena na jediném opatření, ale na kombinaci více nástrojů, které se vzájemně doplňují. Klíčovou roli přitom hrají prevence, informovanost a dostupnost odborné podpory. Tato opatření vycházejí přímo z praktických zkušeností respondentů a reflektují reálné potřeby aplikační praxe.

## Závěr

Z výše uvedených faktů vyplývá, že pro zastupitele obcí je stále složitější vyznat se v právních předpisech upravující jejich občanskoprávní a trestněprávní odpovědnost, přičemž veškerá odpovědnost spočívá na nich.

Občanskoprávní a trestněprávní odpovědnost zastupitelů je nastavena velmi přísně a funkce zastupitele by měla s sebou nést i určité kvalitativní předpoklady. Zastupitel musí být schopen řádně vykonávat svou funkci a spravovat obecní majetek – měl by tedy vědět, že není jen politikem, ale současně i správcem veřejného majetku. Je totiž občany obce volen mimo jiné proto, aby nakládal s majetkem, jenž mu nepatří – aby o něj pečoval s péčí řádného hospodáře, aby pečlivě a promyšleně zvažoval hospodářskou výhodnost a účelnost všech výdajů, hospodárnost, cenu, jakož i další zákonná kritéria.

Zastupitelé by měli mít obecnou představu o tom, co jejich funkce vyžaduje, jaké na ně budou kladeny nároky a zda budou vůbec schopni tuto funkci vykonávat. Její výkon totiž předpokládá splnění řady významných osobnostních předpokladů.

Současně ale nemohou být zastupitelé odborníky ve všech oblastech, v nichž musí dělat rozhodnutí, i když je zákon učinil za všechna plně odpovědnými. Někdy je ale pro ně mimořádně obtížné posoudit, zda není určité rozhodnutí v rozporu s konkrétní právní normou, zda nebude chybné, byť bylo učiněno v dobrém úmyslu či z neznalosti, rozhodnout, zda bude ve prospěch, či neprospěch obce.

Obecně lze říct, že pokud by zastupitel obce nebyl s příslušnou právní úpravou projednávané věci nebo problematikou týkající se daného rozhodnutí seznámen, je povinen vyžádat si stanovisko kvalifikovaného odborníka. Zastupitelé by tedy nikdy neměli rozhodovat bez znalosti věci. Za přijatá chybná rozhodnutí pak nese zastupitelstvo (případně rada) odpovědnost, jež se poté dělí mezi ty členy, kteří hlasováním porušili některou ze svých povinností při výkonu funkce.

Otázkou rozsahu znalostí, jimiž by měl komunální politik disponovat, a možností zbavení se odpovědnosti odkazem na nevědomost a nezkušenost, se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č. j. 35 Co 260/2017–112. Jednalo se o případ, kdy město Liberec vymáhalo po ex-primátorovi jako škodu pokutu, která byla městu uložena Úřadem pro ochranu

hospodářské soutěže za nezákonné zrušení zadávacího řízení. Někdejší primátor se hájil tím, že byl v té době ve funkci jenom jeden měsíc, že je v oboru veřejných zakázek laik, že neexistovala judikatura vyšších soudů k řešenému problému a že návrh na zrušení zadávacího řízení byl předložen vedoucím právního odboru, který ho ujistil, že je věc právně v pořádku. Soud však ze zápisu z jednání zjistil, že vedoucí právního odboru takový postup sice navrhl, avšak zároveň uvedl, že lze ale jen těžko předvídat, jak by ÚOHS věc případně posoudil, a upozornil na možnost, že by mohla být městu případně udělena pokuta. Podle soudu se tak primátor nemohl zbavit odpovědnosti odkazem na to, že je laik a že spoléhal na rady vedoucího odboru.

Poznatky získané při psaní práce a vyplývající z rozhovorů se zastupiteli obcí a se zástupcem právní ochrany vedou k přesvědčení, že určitou úroveň právní gramotnosti by sice měl mít každý zastupitel, neboť dle zásady *ignorantia iuris non excusat* se nemůže zbavit své odpovědnosti tvrzením o neznalosti práva. Na druhou stranu ale množství platných norem, vyhlášek a předpisů vytváří mnohdy nepřehledné prostředí, kterému nemohou plně rozumět ani právní profesionálové, natož běžní občané (mezi něž z valné většiny patří i zastupitelé obcí), pro které je právo primárně určeno. Lze tak předpokládat, že extrémní složitost, roztříštěnost a neustálé změny v právním řádu představují překážku k porozumění všem právním předpisům a jejich správné aplikaci v praxi.

Jak tuto situaci řešit? Jak mají zastupitelé rozhodovat? A mají vůbec rozhodovat, když je dobrá úroveň právní gramotnosti zastupitelů předpokladem pro řádné fungování samosprávy?

Aby se zamezilo vzniku povinnosti k náhradě škody či trestního stíhání zastupitelů, je nezbytné rozšiřování a prohlubování jejich komplexního vzdělávání. Dílčí řešení představuje rovněž sjednání pojištění právní ochrany pro obce, jímž je právně chráněna jak obec, tak členové zastupitelstva a zaměstnanci obce v souvislosti s výkonem jejich funkce nebo činnosti pro obec. Tento druh pojištění tedy pokrývá nezbytné právní služby a finanční krytí nákladů na soudní i mimosoudní spory.

Pojištění právní ochrany pro obce má v České republice poměrně slabou konkurenci, zajišťují ho pouze pojišťovny, které nabízejí serióznost v pojistném plnění, například již zmíněná pojišťovna právní ochrany D.A.S., jež se specializuje pouze na právní ochranu.

Výhoda tohoto pojištění spočívá ve skutečnosti, že se vztahuje i na osobní odpovědnost zastupitelů obcí v souvislosti s výkonem jejich funkce. Týká se například důsledků takových rozhodnutí, která se ukážou být chybná, nebo uplatňování nároků na náhradu škody způsobené při výkonu funkce, což přináší zastupitelům obcí významnou a pro jejich práci nezbytnou právní jistotu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literární zdroje

1. CÍSAŘOVÁ, D. a J. FENYK. *Trestní právo procesní*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 807201594X.
2. FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.
3. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
4. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
5. HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.
6. JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 8. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-576-0.
7. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Leges, 2025. ISBN 978-80-7502-799-3.
8. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
9. KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Zákon o Sbirce právních předpisů územních samosprávných celků. Komentář*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.
10. MELZER, F. a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7400-818-4.
11. PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
12. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
13. ŠÁMAL P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-893-1.
14. VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1.
15. VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

## Elektronické zdroje

1. BĚLSKÝ, Michal. V Týně nad Vltavou odvolali dvě tajemnice úřadu, opozice upozorňuje na bossing. In: *Idnes.cz* [online]. 4. 12. 2023 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/tyn-nad-vltavou-tajemnice-odvolani-zaloba-starosta-bossing.A231204\\_090516\\_budejovice-zpravy\\_khr](https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/tyn-nad-vltavou-tajemnice-odvolani-zaloba-starosta-bossing.A231204_090516_budejovice-zpravy_khr)
2. BUKAČ, Ivo. Týnskou radnici vyjde neoprávněné vyhození zaměstnankyň draho. Tajemnici město odškodnilo, s referentkou teď prohrálo soud. In: *Jcted.cz* [online]. 31. 1. 2026 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://www.jcted.cz/tynskou-radnici-vyjde-neopravnene-vyhozeni-zamestnankyn-draho-tajemnici-mesto-odskodnilo-s-referentkou-ted-prohralo-soud/>
3. CIBULOVÁ VOKATÁ, Jitka. Soudní spory s úřednicemi mohou Týn nad Vltavou stát miliony. Opozice mluví o vyřizování účtů. In: *Budejovice.rozhlas.cz* [online]. 23. 6. 2025 [cit. 2026-02-25]. Dostupné z: <https://budejovice.rozhlas.cz/soudni-spory-s-urednicemi-mohou-tyn-nad-vltavou-stat-miliony-opozice-mluvi-o-9500437>
4. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016 [cit. 2026-01-17]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/soubor/stanovisko-odk-c-1-2016-pravo-clena-zastupitelstva-obce-na-informace.aspx>
5. MINISTERSTVO VNITRA ČR. Metodické materiály ODK. *Mv.gov.cz* [online]. © 2026 [cit. 2026-01-10]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/clanek/metodicke-materialy-odk.aspx>
6. SVAZ MĚST A OBCÍ ČR. *Stanovy svazu měst a obcí České republiky* [online]. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2025 [cit. 2026-01-05]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/7738/stanovy-smocr-ucinne-od-1-7-2025.pdf>

## Legislativní dokumenty

1. ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1.
2. ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38.

3. ČESKO. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 178.
4. ČESKO. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 11.
5. ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 33.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, č. j. Pl. ÚS 42/23.
8. Rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 6 As 125/2018-32.

## **Seznam příloh**

Příloha I Rozhovor se starostkou obce A .....	64
Příloha II Rozhovor s místostarostou obce B.....	67
Příloha III Rozhovor se starostou obce C .....	69
Příloha IV Rozhovor se starostou obce D .....	71
Příloha V Rozhovor se zástupcem právní ochrany .....	73

## **Přílohy**

### **Příloha I Rozhovor se starostkou obce A**

**1. Kolik obyvatel má obec, ve které vykonáváte starostu?**

Naše obec je poměrně velká, má přesně 1 016 obyvatel.

**2. Vykonáváte funkci starosty jako uvolněný, nebo neuvolněný starosta a jak dlouho jste v této funkci?**

Funkci starostky vykonávám jako neuvolněná a v září to byly již 3 roky.

**3. Myslíte si, že starosta má pracovní dobu?**

Dle mého názoru nemá, myslím, že pracovní doba starosty je 24 hodin 7 dní v týdnu. První dva roky po zvolení jsem byla na úřadu prakticky neustále. Nyní chodím na úřad každý den ve 13 hodin a pracuji, dokud je potřeba, minimálně do 16 hodin, ve středu jsem tady ale do 17 hodin. Máme tady hodně chatařů a chalupářů a já jsem jim k dispozici i v sobotu a v neděli. Při krizové situaci, jako byly například povodně, se samozřejmě nikdo neptá, zda mám nějakou pracovní dobu a přijdu třeba ve dvě ráno.

**4. Myslíte si, že jste jako zastupitel odpovědná za výkon své funkce právně, nebo je Vaše odpovědnost pouze politická vůči vašim voličům?**

Myslím, že zastupitelé nesou odpovědnost i v rovině právní.

**5. Máte za to, že odpovědnost zastupitelů obcí za rozhodování v majetkoprávní oblasti je nějak omezena, případně jak?**

Nevím přesně, ale myslím, že do nějaké výše omezena je.

**6. Myslíte si, že stát ručí za závazky obce?**

Myslím si, že nějakým procentem ano. Nebo alespoň doufám, protože mé zkušenosti se všemi orgány státu jsou takové, že se snaží vyjít nám vstříc, poradit nám a nenechat nás v problémech.

**7. Víte, jaké právní předpisy upravují trestněprávní a majetkovou odpovědnost člena zastupitelstva obce?**

Úplně detailně ne. Samozřejmě mám různé brožury na toto téma, které jsem obdržela na začátku svého nástupu do funkce. Jenže ty mě spíše vystraší, než poučí. Jelikož ale musíme být chráněni, tak v této oblasti také spoléhám na konzultace a případná řešení, které nám nabízí pojištění právní ochrany.

**8. Setkala jste se po dobu výkonu své funkce starostky s problémy týkajícími se majetkoprávní nebo trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí?**

Zatím ne.

**9. Řešila jste nějaké jiné problémy související s výkonem vaší funkce?**

Například jsem měla problémy s vlastníky nemovitostí, kteří sousedili s námi rekonstruovanou komunikací. Dva majitelé si stěžovali, že když zaprší a pak projede auto, tak z komunikace stříká voda na jejich plot a oni chtějí nějaké odškodnění za znečištění na jejich plotě. S jedním majitelem jsme se domluvili, že tam pošleme naše zaměstnance, kteří plot opraví. Ten druhý majitel trval na finančním vyrovnání. Když jsme mu peníze poslali, tak plot zboural a postavil si něco jiného. Podepsal nám na základě rad právníka, že ta náhrada je jednou provždy a už po obci nikdy nic chtít nebude.

**10. Myslíte si, že šlo těmto problémům předejít, pokud ano, tak jakým způsobem?**

Myslím, že u toho notorického stěžovatele nešlo. Stěžuje si na všechno i na ostatních úřadech. Ale třeba když se nám stalo loni v zimě, když naše technické služby stahovaly traktorem sněh, tak zaměstnanci opřeli přední radlici o plot u domu jednoho pána a ten plot mu rozbili. Došlo bez problémů k opravě. Každý rok se také stane, že při práci sekačky někomu rozbijeme okno u domu či u auta. Vždy jsme se ale domluvili.

**11. Využila jste někdy právní služby?**

Ano, využila hned poté, když jsem nastoupila do funkce, tak jsem použila právní poradu pojišťovny D.A.S. Šlo o případ, kdy na obecním hřbitově paní zavadila o jeden náhrobek, který následkem toho shodila. Jeho majitelka pak požadovala na obci náhradu.

**12. Máte povědomí o možnosti sjednat si pojištění právní ochrany obce a zastupitelů, nebo již používáte pojištění právní ochrany?**

Ano, používáme firmu D.A.S.

**13. V případě, že pojištění máte, sdělte prosím, jak je pro vás důležité a v jakých oblastech ho využíváte?**

Vyžívám ho v různých oblastech souvisejících s činností zastupitelů. Nejsem stálý dopisovatel, ale je fajn mít někoho za zády a vědět, že se mohu při případném řešení problémů na někoho spolehnout. Je skvělé, že se mohu prakticky bez omezení poradit s právníky, a navíc je to cenově i výhodné. Právní porada dokáže mnohdy předejít případným sporům. Krátce po uzavření jsem ale z neznalosti pojištění právní ochrany zrušila, jenže tím, jak úřadem procházím, jsem pojištění znovu obnovila.

**14. Znamená to, že jste si sjednali nové pojištění právní ochrany poté, co staré zaniklo (např. po jeho prolongaci nebo výpovědi), nebo že máte dokonce dvě smlouvy?**

Ano, sjednali jsme si nové pojištění právní ochrany poté, co to původní zaniklo.

Za bývalého pana starosty jsme pojištění právní ochrany neměli. Já jsem ho hned při nástupu do funkce uzavřela. Vydrželo to asi půl roku. Postupně jsem ale zjistila, že to byla chyba, a tak jsem pojištění právní ochrany znovu obnovila. Jak jsem již říkala, jsem přesvědčena o tom, že je nutné mít někoho za zády, že mohu kdykoliv 24/7 zavolat na právní linku a nemusím čekat frontu na právníka. K tomu jsem si došla právě svými zkušenostmi ve funkci starosty.

**15. Mohla byste mi říct obecné důvody, které Vás k tomu vedly?**

Jak se nabalují zkušenosti z výkonu funkce a pronikám do jednotlivých problémů, postupně zjišťuji, kde a co by se vám mohlo stát a jakou zodpovědnost máte. Což sebou přináší i stres. Pak narazíte na první projekty k dotažení, na občany, kteří nejsou s něčím spokojeni, na notorické stěžovatele a čím dál více zjišťujete, že opravdu potřebujete v některých oblastech pomoc, a jak moc je ta pomoc důležitá. Na můj popud jsem pojištění uzavřela, pak rozvázala a nedávno opět uzavřela a jsem opravdu velice ráda, že ho mám.

## **Příloha II Rozhovor s místostarostou obce B**

**1. Kolik obyvatel má obec, ve které vykonáváte místostarostu?**

1033 obyvatel

**2. Vykonáváte funkci starosty jako uvolněný, nebo neuvolněný starosta a jak dlouho jste v této funkci?**

Neuvolněný, od roku 2018, 7 let.

**3. Myslíte si, že starosta má pracovní dobu?**

Starosta má pracovní dobu nepřetržitě.

**4. Myslíte si, že jste jako zastupitel odpovědný za výkon své funkce právně, nebo je Vaše odpovědnost pouze politická vůči Vaším voličům?**

Hlavně právně.

**5. Máte za to, že odpovědnost zastupitelů obcí za rozhodování v majetkoprávní oblasti je nějak omezena, případně jak?**

Je omezená rozhodnutím rady a rozpočtem.

**6. Myslíte si, že stát ručí za závazky obce?**

Neručí.

**7. Víte, jaké právní předpisy upravují trestněprávní a majetkovou odpovědnost člena zastupitelstva obce?**

Zákon o obcích.

**8. Setkal jste se po dobu výkonu své funkce starosty s problémy týkajícími se majetkoprávní nebo trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí?**

Setkali jsme se při výběrovém řízení na výběr traktorů, kdy jsme byli napadnuti anonymem, že jsme zohlednili při výběrovém řízení traktory značky Zetor, přitom to nebyla pravda. Řešilo se to až na kriminální policii v náš prospěch.

**9. Prosím uveďte jiné příklady problémů, které jste v poslední době řešil.**

Zatím žádné.

**10. Využil jste někdy právní služby?**

Ano, využíváme je při sepisování smluv či při řešení pojistných událostí, kde využíváme společnost D.A.S.

**11. Máte povědomí o možnosti sjednat si pojištění právní ochrany obce a zastupitelů nebo ho již využíváte?**

Již používáme právní ochranu pojišťovací společnosti D.A.S.

**12. V případě, že pojištění máte, sdělte prosím, jak je pro vás důležité a v jakých oblastech jste ho využil?**

Je to pro nás důležité a pohodlné. Také že máme pocit opory a jistoty. Používáme osm obecních vozidel včetně traktorů, kde jsou velká rizika, takže právě v těchto případech potřebujeme mít jistotu, že jsme chráněni.

**13. V jakém časovém intervalu Vám právní služba pomáhá?**

Většinou hned, služba je na zavolání. Kdykoliv a bez problémů.

**14. Myslíte si, že zastupitelstvo může odsouhlasit pojištění právní ochrany obce a zastupitelů z rozpočtu obce?**

Ano, to je jediná možnost.

**15. Řešíte při setkání se starosty okolních obcí možná majetkoprávní a trestněprávní rizika vyplývající z výkonů vašich funkcí?**

Každá obec si toto řeší sama. S okolními obcemi se příležitostně setkáváme a sdělujeme si naše současné problémy a starosti, vyměňujeme si zkušenosti se řešením situací.

## **Příloha III Rozhovor se starostou obce C**

**1. Kolik obyvatel má obec, ve které vykonáváte starostu?**

Nevím to přesně, odhadem 410 obyvatel.

**2. Vykonáváte funkci starosty jako uvolněný, nebo neuvolněný starosta a jak dlouho jste v této funkci?**

Neuvolněný od října 2018.

**3. Myslíte si, že starosta má pracovní dobu?**

Ano, starosta obce, když je neuvolněný, tak má pracovní dobu 24/7.

**4. Myslíte si, že jste jako zastupitel odpovědný za výkon své funkce právně, nebo je Vaše odpovědnost pouze politická Vůči vašim voličům?**

Určitě právně.

**5. Máte za to, že odpovědnost zastupitelů obcí za rozhodování v majetkoprávní oblasti je nějak omezena, případně jak?**

Myslím si, že není omezena.

**6. Myslíte si, že stát ručí za závazky obce?**

Určitě ručí.

**7. Víte, jaké právní předpisy upravují trestněprávní a majetkovou odpovědnost člena zastupitelstva obce?**

To úplně přesně nevím, ale určitě je to zákon o obcích.

**8. Setkal jste se po dobu výkonu své funkce starosty s problémy týkajícími se majetkoprávní nebo trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí?**

Nesetkal.

**9. Specifikujte konkrétní případy a uveďte, jakým způsobem jste je řešil.**

Řešili jsme vandalismus na hřbitově, ale policie to odložila, protože jsme neměli žádné svědky. Pak jsme řešili zničený křížek u silnice. Naštěstí jsme věděli, kdo to byl, a policie to dořešila.

**10. Myslíte si, že šlo těmto problémům předejít, pokud ano, tak jakým způsobem?**

Nevím.

**11. Využil jste někdy právní služby?**

Zatím ne.

**12. Máte povědomí o možnosti sjednat si pojištění právní ochrany obce a zastupitelů, nebo ho již využíváte?**

Nově máme sjednanou právní ochranu u společnosti D.A.S.

**13. V případě, že pojištění máte, sdělte prosím, jak je pro vás důležité a v jakých oblastech jste ho využil?**

Je to pro mě důležité, ale máme ho krátce. Občas bych ale právní podporu potřeboval, teď konkrétně mě nenapadá nějaký závažný problém, který bychom řešili a nevěděli bychom si s ním rady. Určitě se právní podpora hodí.

**14. Myslíte si, že zastupitelstvo může odsouhlasit pojištění právní ochrany obce a zastupitelů z rozpočtu obce?**

Ano.

**15. Řešíte při setkání se starosty okolních obcí možná majetkoprávní a trestněprávní rizika vyplývající z výkonů Vašich funkcí?**

My se teď už vůbec nestýkáme. Když jsem začínal, tak jsme se scházeli ve svazku obcí Soběslavsko, kde jsme si sdělovali naše zkušenosti a poznatky, ale ten se rozpadl, což myslím, že je škoda. Mělo to dobrý vliv na získání zkušeností mezi námi.

## **Příloha IV Rozhovor se starostou obce D**

**1. Kolik obyvatel má obec, ve které vykonáváte starostu?**

302 obyvatel.

**2. Vykonáváte funkci starosty jako uvolněný, nebo neuvolněný starosta a jak dlouho jste v této funkci?**

Uvolněný, od roku 2018, 7 let.

**3. Myslíte si, že starosta má pracovní dobu?**

Ano, v mojí generaci to tak chápu, snažím se ji dodržovat. Některým kolegům nevadí vstávat ve tři ráno kvůli zapomenutému saku na plese, ale já si nechci být k dispozici 24 hodin denně.

**4. Myslíte si, že jste jako zastupitel odpovědný za výkon své funkce právně, nebo je Vaše odpovědnost pouze politická vůči Vaším voličům?**

Ano, jsem odpovědný i právně.

**5. Máte za to, že odpovědnost zastupitelů obcí za rozhodování v majetkoprávní oblasti je nějak omezena, případně jak?**

Nemám tušení.

**6. Myslíte si, že stát ručí za závazky obce?**

Neručí.

**7. Víte, jaké právní předpisy upravují trestněprávní a majetkovou odpovědnost člena zastupitelstva obce?**

Předpokládám, že zákon o obcích.

**8. Setkal jste se po dobu výkonu své funkce starosty s problémy týkajícími se majetkoprávní nebo trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí?**

Nesetkal.

**9. Prosím uveďte jiné příklady problémů, které jste v poslední době řešil.**

Soused mi zavolal, že mu někdo přeřízl trubku ve studni u něj na zahradě, žádal mě, abych se přijel podívat, co se stalo. Následně jsem zjistil, že studna není jeho ani k ní neměl věcné břemeno, že ji může využívat.

Sousedí, kterým studna patří, mě nařkli, že jsem neoprávněně vstoupil na jejich pozemek a že to budou právně řešit. Dle mého jim žádná škoda nevznikla. Čekám na další jejich reakci, protože se zmínili o tom, že na mě podají trestní oznámení.

**10. Využil jste někdy právní služby?**

Pomáhal mi právní zástupce se sepsáním podnětu k prošetření na státní zastupitelství ohledně toho, že si myslím, že tu máme množírnu psů. Obecně žádám společnost D.A.S. o rady v rámci různých podnětů od občanů.

**11. Máte povědomí o možnosti sjednat si pojištění právní ochrany obce a zastupitelů, nebo ho již využíváte?**

Již používám právní ochranu.

**12. V případě, že pojištění máte, sdělte prosím, jak je pro vás důležité a v jakých oblastech jste ho využil?**

Využil jsem ho v oblastech konzultací. Při sepisování různých výzev a žádostí, dokonce jsme sepisovali předžalobní výzvu architektovi, který nechtěl vydat projektovou dokumentaci.

**13. V jakém časovém intervalu Vám právní služba pomáhá?**

Většinou do dvou až tří pracovních dnů. Je to rychlé, vychází mi vždy vstříc, a to i při volbě advokáta.

**14. Myslíte si, že zastupitelstvo může odsouhlasit pojištění právní ochrany obce a zastupitelů z rozpočtu obce?**

Ano.

**15. Řešíte při setkání se starosty okolních obcí možná majetkoprávní a trestněprávní rizika vyplývající z výkonů vašich funkcí?**

Celkově si radíme, jak postupovat při řešení našich problémů

## **Příloha V Rozhovor se zástupcem právní ochrany**

### **1. Mohl byste nám představit Vaši pojišťovnu poskytující právní ochranu?**

Jsme společností, která se specializuje čistě na pojištění právní ochrany a v Evropě jsme s více než deseti miliony klientů největším specialistou nabízejícím právní ochranu.

Na českém trhu působíme přes 30 let, disponujeme silným týmem nezávislých a specializovaných právníků a odstraňujeme, nebo alespoň zmírňujeme nepříznivé důsledky nahodilých právních sporů a výdajů s tím spojených v těch oblastech, pro které je pojištění sjednáno, a neseme nebo sdílíme i riziko vzniklých nákladů.

### **2. Na co se Vaše právní ochrana vztahuje?**

Právní ochranu poskytujeme v mnoha oblastech života – od běžných záležitostí soukromého života až po podnikání, školství, bytová družstva, společenství vlastníků jednotek a právní ochranu obcí. Pojištění právní ochrany je specifickým druhem pojištění, jehož cílem není náhrada škody, ale úhrada nákladů spojených s právní pomocí. Základní princip pojištění, tedy nahodilost pojistné události, zůstává zachován. V případě neočekávané události pojištění kryje náklady na právní zastoupení, soudní řízení i odborné právní poradenství.

### **3. Jakou právní ochranu poskytujete pro obce?**

Základní rozsah právní ochrany pro obce se vztahuje na samosprávná území, což jsou obce, členové zastupitelstva obcí a zaměstnanci obce.

### **4. Jak Vaším klientům pomáháte?**

Pokud nám klient oznámí, že nastala situace, pro kterou má sjednanou právní ochranu, okamžitě zahájíme potřebné kroky s ohledem na nejlepší možné vyřešení právního sporu. Zajistíme zastupování klienta v mimosoudních řízeních. Prosazujeme jeho zájmy soudní cestou anebo v řízení u Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. V případě potřeby pověříme advokáta, který bude zastupovat klienta.

### **5. Co za Vaše klienty platíte?**

Našim klientům platíme náklady za poradenství, mimosoudní prosazování oprávněných zájmů i soudní řízení, a to až do výše 1.000.000 Kč. Sjednáním

pojištění naší právní ochrany získají naši klienti jistotu profesionální a rychlé právní pomoci bez nutnosti investovat jejich další finanční prostředky.

## **6. Jaká je cena právní ochrany obce a zastupitelů obcí?**

Výsledná cena právní ochrany pro obce a jejich zastupitelů je závislá na konkrétních i zvolených parametrech. Cena se stanovuje v závislosti na počtu zastupitelů a zaměstnanců obce, podle zvolené výše sporné částky pro pojistné spory a podle zvolených doplňkových služeb.

## **7. Můžete uvést příklad cenové nabídky?**

Například pro obec s pěti zastupiteli a čtyřmi zaměstnanci lze právní ochranu sjednat již za 9.650 Kč ročně.

## **8. Specifikujte, pro jaké obce je Vaše právní pojištění nejvíce vhodné?**

Naše právní služby mohou využívat obce bez omezení počtu obyvatel a jejich polohy, ale dle praxe mohu soudit, že pojištění naší právní ochrany mají nejvíce sjednány obce s počtem obyvatel 150 až 500. Větší obce a města většinou využívají svoje vlastní právní oddělení.

## **9. V jakých oblastech poskytujete právní ochranu pro zastupitele obcí?**

Pojištění právní ochrany se vztahuje na trestné činy, přestupky, disciplinární, kárné a jiné správní delikty. Řešíme i pracovně právní spory se zaměstnanci, nároky a spory ze soukromého pojištění. Samozřejmostí je i telefonní linka 24/7 právní pomoci. Zastupitelům obcí poskytujeme poradenství a v případě potřeby také právní zastoupení pro další řízení. Zastupitelé mají právo na obhajobu v přestupkovém, trestním, disciplinárním, kárném a jiném správním řízení, jež proti nim bylo zahájeno správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení v důsledku protiprávního jednání v souvislosti s činností obce. Díky poskytnuté právní ochraně se zastupitelé obcí stávají rovnoprávnějším partnerem vůči vyšetřujícím orgánům, což se může projevit méně citelným potrestáním, než kdyby se hájili sami.

## **10. Prosím uveďte nějaké konkrétní příklady, vztahující se na poskytování právní pomoci zastupitelům obcí?**

Například jsme řešili případ, kdy byl člen zastupitelstva obviněn z trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji. Nebo případ, kdy paní místostarostka, která dostala za úkol vyřídit všechny potřebné náležitosti, aby obec mohla čerpat

dotaci z dotačního programu ministerstva na realizaci obecních projektů, byla obviněna z trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku. Dotace byla obci přiznána. Při dalším postupu však došlo k pochybení, nebyly dodržovány lhůty stanovené těmito podmínkami a nebyla vypracována potřebná dokumentace. Prostředky nemohly být čerpány a obec musela další realizaci projektů hradit ze svého, na základě čehož byla navíc sankcionována za porušení rozpočtové kázně. Paní místostarostka, která za celou záležitost zodpovídala, byla následně obviněna z trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti. Pomohli jsme i starostovi malé obce, který měl problém se zaměstnancem, který nekvalitně odváděl přidělenou práci. Jednoho dne do práce dokonce vůbec nedorazil. Po telefonu starostovi pouze oznámil, že si bere neplacené volno a v zaměstnání ho můžeme očekávat až za několik dní. Jinému starostovi s problémem, který měl se zaměstnancem obecního úřadu, jenž způsobil nesplněním svých pracovních povinností obecnímu úřadu nemalou újmu. Vzhledem ke značné šíři příkladů vztahujících se na poskytování právní pomoci zastupitelům obcí, není možné všechny obsáhnout. Závěrem uvedu ještě případ, kdy se do kanceláře obecního úřadu vloupal zloděj a odcizil část zařízení, především výpočetní techniku. Policie pachatele zadržela, ale pachatel dobrovolně odcizené věci nevydal, a to ani na základě úkonů orgánů činných v trestním řízení.

## **11. Jak jste tyto případy řešili?**

Člen zastupitelstva, který byl obviněn z trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji od nás dostal zkušeného advokáta, který mu pomohl, a vše nakonec dobře dopadlo.

Paní místostarostka, která byla obviněna z trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti požádala z titulu pojištění právní ochrany o právní zastoupení ve správním řízení. Díky pečlivé práci přiděleného advokáta se nakonec podařilo prokázat, že vina nebyla jen na její straně a byla z velké části obvinění zproštěna.

Starostovi malé obce, který měl problém se zaměstnancem, který nekvalitně odváděl přidělenou práci, naši právníci poradili, jak se může v dané situaci zachovat, a díky tomu starosta se zaměstnancem pracovní poměr bez problémů ukončil. Proti pachateli, který se vloupal do kanceláře obecního úřadu a dobrovolně nevydal odcizené věci, bylo nutné podat žalobu a naše pojišťovna

pověřila zastupováním právního zástupce, který podal žalobu na vydání odcizených věcí.

## **12. Vymezte problematické oblasti, jejichž řešení považujete v rámci trestněprávní odpovědnosti zastupitelů obcí za nejdůležitější.**

V rovině trestněprávní považuji za problematickou odpovědnost zastupitelů za přestupky či trestné činy stanovené zákony. Například zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, upravuje skutkové podstaty některých trestných činů, kterých by se odpovědnost zastupitelů za řádný výkon své funkce mohla týkat. Například zpronevěra, podvod úvěrový, podvod daňový, podvod dotační, porušování povinností při správě cizího majetku, sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, pletichy proti veřejné dražbě, zneužití informace a postavení v obchodním styku, zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkonů úřední osoby z nedbalosti.

Nejde ale jen o to, nespáchat trestný čin, ale též o to, vyhnout se podezření a případnému trestnímu stíhání. Vzhledem ke stále hrozící trestní represi by měli být zastupitelé obcí v rámci výkonu své funkce schopni včas posoudit možná rizika a minimalizovat je.

## **13. Vymezte problematické oblasti, které považujete za nejdůležitější řešit v rámci občanskoprávní odpovědnosti zastupitelů obcí?**

V souvislosti s občanskoprávní odpovědností zastupitelů obcí považuji za důležité říct, že zastupitelé obcí nedisponují žádnou imunitou, a za své rozhodování tedy nesou v zásadě plnou odpovědnost.

Otázku právní odpovědnosti u zastupitelů obcí řešil i Nejvyšší soud, který mimo jiné uvedl, že starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma.

Odpovědnost zastupitelů obcí za škody, které způsobili obci v souvislosti s výkonem funkce, se řídí zákoníkem práce. Pro tyto účely se obec považuje za zaměstnavatele a zastupitelé obcí za zaměstnance. Zastupitelé obcí jsou povinni vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře. Co přesně se však zmíněnou péčí rozumí, se posuzuje podle okolností. Zastupitelé obcí nesou odpovědnost za

své rozhodování v zastupitelstvu a jsou-li tedy k rozhodnutí zapotřebí odborné znalosti, jimiž zastupitelstvo nedisponuje, mělo by si je opatřit. Jestliže obci vznikne v důsledku rozhodnutí zastupitele obce škoda, je na zastupiteli, aby prokázal, že nejednal nedbale. Bude tedy muset prokázat, že jednal s péčí řádného hospodáře, tedy loajálně, s potřebnými znalostmi a pečlivě.

#### **14. Považují zastupitelé obcí obecně pojištění právní ochrany za důležité?**

Na to se nedá jednoznačně odpovědět. Zastupitelé obcí se v rámci komunální politiky pohybují často na velmi tenkém ledě a veškerá odpovědnost je na jejich hlavě. Přitom je stále složitější se ve změní paragrafů a dotačních pravidel zorientovat a nic neopomenout. Předpokládám ale, že minimálně naši klienti si toto uvědomují a považují naše pojištění právní ochrany za důležité.

#### **15. Setkáváte se s případy, že Vás obce samy kontaktují a chtějí Vaši právní pomoc?**

Přestože se přehled zastupitelů obcí ohledně pojištění právní ochrany v poslední době zlepšil, často o tomto typu pojištění zastupitelé neví, nebo ho dokonce zaměňují s jiným pojištěním. Se žádostí o poskytnutí informací týkající se možnosti sjednat si u naší společnosti právní ochranu nás zastupitelé obcí většinou sami nekontaktují. Někdy se ale setkáváme s tím, že zastupitelé obcí nás žádají o právní pomoc, když už nějaký spor řeší. Naše pojištění právní ochrany se ale nevztahuje na případy vzniklé před počátkem pojištění.

#### **16. Jak Vy osobně vnímáte potřebu pojištění právní ochrany pro obce?**

Já osobně považuji pojištění právní ochrany pro obce za velmi důležité. Řešení právních sporů totiž stojí spoustu času, hodně peněz a řešení sporu samotného provází i psychické nepohodlí. Navíc délka soudního řízení se může táhnout roky. Přestože při řešení sporů či prosazování práv platí zásada rovnosti, často má v důsledku složitosti právních předpisů větší šanci na úspěch ten, kdo se v nich lépe orientuje a obvykle spíše vyhraje strana, která si může dovolit zkušenějšího právníka. Zastupitelé obcí ale získávají jistotu, že při prosazování či obhajobě svých práv dosáhnou i vůči kapitálově a prestižně silnějším subjektům vyrovnanějšího postavení, a to bez rizika, že by je právní spor finančně vyčerpával.

Je sice možné eliminovat možné důsledky případného způsobení škody obci členem zastupitelstva obce vhodným komerčním pojištěním, pojištění odpovědnosti zastupitelů. Toto pojištění ale nemá rozhodně charakter absolutní ochrany, a navíc nekryje například škodu způsobenou trestným činem.