

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.10.2018, sp. zn. 5 Tdo 1285/2018, ECLI:CZ:NS:2018:5.TDO.1285.2018.1

Číslo: 54/2019

Právní věta: Obec může disponovat se svým majetkem (prodávat ho, pronajímat apod.) z ekonomického hlediska i méně výhodně, než jak by to odpovídalo povinnosti sjednat cenu ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá (§ 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Proto není vyloučeno, aby obec poskytla svůj majetek (např. byt) jiné osobě do nájmu nikoli za nejvyšší dosažitelné nájemné, je-li jeho sjednaná výše nebo bezplatnost nájmu odůvodněna jiným důležitým zájmem obce (§ 38 odst. 1 zákona o obcích), např. nutností plnit sociální, kulturní či obdobné funkce, jejichž prostřednictvím obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Takovým důležitým zájmem ovšem není samotná skutečnost, že starosta nebo místostarosta obce nebo jiný její funkcionář si nájmem bytu v majetku obce zajistí bydlení v dané obci a že bude zajišťovat údržbu a hlídání tohoto bytu. Byli-li tedy starostovi obce za uvedených okolností poskytnut byt v majetku obce do nájmu na základě smlouvy o nájmu bezplatně nebo za nepřiměřeně nízké nájemné, které neodpovídá jeho výši v daném místě a čase obvyklé, lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně, přičemž škoda zde spočívá v částce ušlého nájemného. Tím může starosta obce spáchat trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 tr. zákoníku, a to i když uzavřel smlouvu o nájmu jako nájemce bytu v majetku obce, a nikoli jako jeho pronajímatel.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 31.10.2018

Spisová značka: 5 Tdo 1285/2018

Číslo rozhodnutí: 54

Číslo sešitu: 10

Typ rozhodnutí: Usnesení

Hesla: Porušení povinnosti při správě cizího majetku, Škoda

Předpisy: § 220 tr. zákoníku

Druh: Rozhodnutí ve věcech trestních

Sbirkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř. odmítl jako zjevně neopodstatněné dovolání obviněné J. P. podané proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2018, sp. zn. 11 To 7/2018, v trestní věci vedené u Okresního soudu v Mělníku pod sp. zn. 1 T 172/2016.

I.

Rozhodnutí soudů nižších stupňů

1. Rozsudkem Okresního soudu v Mělníku ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 1 T 172/2016, byla obviněná J. P. společně s již odsouzeným M. Č. uznána vinnou pod bodem I. výroku o vině přečinem porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 tr. zákoníku ve spolupachatelství podle § 23 tr. zákoníku. Pod bodem II. výroku o vině byla obviněná uznána vinnou přečinem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) tr. zákoníku. Za to jí byl podle § 329 odst. 1 tr. zákoníku za užití § 43 odst. 1 tr. zákoníku uložen úhrnný trest odnětí svobody v trvání 12 měsíců, jehož výkon jí byl podle § 81 odst. 1 a § 82 odst. 1 tr. zákoníku podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání 24 měsíců. Podle § 229 odst. 1 tr. ř. byla poškozená obec N. V. odkázána se svými nároky na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních.

2. Uvedených trestných činů se podle tohoto rozsudku obviněná J. P. dopustila (zjednodušeně uvedeno) následně. Předně (pod bodem I.) dne 27. 3. 2011 v obci N. V. již odsouzený M. Č., který jako místostarosta zastupoval obec v postavení pronajímatele, s obviněnou J. P., tehdejší starostkou obce N. V., v postavení nájemkyně uzavřel smlouvu o nájmu bytu v budově v N. V., specifikovaného ve výroku rozsudku, jehož vlastníkem byla obec N. V. Nájem bytu byl sjednán ode dne 1. 4. 2011 na dobu neurčitou a výše nájmu byla stanovena na celkovou částku 1 000 Kč měsíčně splatnou ve formě naturálního plnění, které spočívalo v údržbě a hlídání bytu. Poté ještě M. Č. uzavřel dne 2. 1. 2014 s obviněnou J. P. (oba ve stejných postaveních) smlouvu o nájmu téhož bytu na dobu neurčitou, a to od 2. 1. 2014, přičemž výše nájemného byla stanovena na celkovou částku 1 500 Kč měsíčně po dobu 5 let ode dne 2. 1. 2014, na základě této smlouvy obviněná J. P. užívala byt do 6. 1. 2016. Oba postupovali při podpisu uvedených smluv o nájmu (ze dne 27. 3. 2011 a ze dne 2. 1. 2014) v rozporu s ustanovením § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), protože nevyužívali majetek obce s péčí řádného hospodáře a v souladu s jejími zájmy, když pronajímali uvedený byt za nevýhodných podmínek pro obec ku prospěchu nájemkyně, obviněné J. P. Tímto jednáním oba způsobili obci N. V. škodu ve výši nejméně 78 000 Kč.

3. Dále se obviněná J. P. (pod bodem II.) provinila tím, že jako starostka obce N. V. a jako osoba užívající shora uvedený obecní byt neplatila úhradu za elektrickou energii spotřebovanou v uvedeném bytě nejméně od 27. 3. 2011 do 6. 8. 2014. Namísto toho jako starostka obce N. V. podepsala jako příkazce účetní průvodky příkazující obci N. V. zaplatit obchodní společnosti Č. P. příslušné částky specifikované ve výroku rozsudku za spotřebu elektrické energie v uvedeném bytě. Spotřebovanou energii tak zaplatila obec N. V., a nikoliv obviněná J. P., která byt skutečně užívala a bydlela v něm a která měla hradit spotřebovanou elektřinu podle smluvních podmínek již zmíněných smluv o nájmu bytu (ze dne 27. 3. 2011 a ze dne 2. 1. 2014). Obviněná J. P. tedy jako starostka obce N. V. v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch vykonávala svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, a sice v rozporu s § 38 odst. 1 a 2 zákona o obcích, tím, že si nechávala proplatit obcí N. V. spotřebu elektřiny v jí užívaném bytě, navíc jako starostka obce svým podpisem tyto platby za elektřinu sama schvalovala, resp. prováděla běžnou kontrolu těchto operací podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Tímto způsobem obviněná zneužívala majetek obce ve svůj prospěch, jako starostka obce jednala v rozporu s ustanoveními § 103 odst. 4 písm. h) a § 38 odst. 1, 2 zákona o obcích, neboť nevyužívala majetek obce účelně a hospodárně a v souladu s jejími zájmy a nechránila ho před zneužitím, čímž obci N. V. způsobil škodu ve výši nejméně 82 168 Kč.

4. Proti rozsudku soudu prvního stupně podala obviněná odvolání, které Krajský soud v Praze svým usnesením ze dne 1. 2. 2018, sp. zn. 11 To 7/2018, podle § 256 tr. ř. zamítl jako nedůvodné.

II.

Dovolání obviněné

5. Obviněná J. P. (dále též jako „dovolatelka“) podala proti citovanému usnesení Krajského soudu v Praze dovolání, které opřela o dovolací důvody uvedené v § 265b odst. 1 písm. g) a l) tr. ř.

6. Obviněná nejprve stručně zrekapitulovala dosavadní průběh trestního řízení. Brojila proti rozhodnutím soudů nižších stupňů, neboť rozsudek soudu prvního stupně spočíval na nesprávném právním posouzení skutku a soud druhého stupně nedůvodně zamítl její odvolání. Konkrétně uvedla, že soudy nižších stupňů se dosud nezabývaly její opakovanou námitkou, že neexistuje zákonem uložená právní povinnost ukládající představitelům obce uzavírat nájemní smlouvy tak, aby nájemné hrazené nájemcem obci za užívání majetku ve vlastnictví obce odpovídalo tržnímu nájemnému. V této spojitosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 7. 2016, sp. zn. 52 A 32/2016, podle něhož obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jako subjektu veřejného práva, přičemž obec je zejména povinna hospodařit s vlastním majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, aby nepodlamovala důvěru občanů, kteří tvoří obec, v to, že její správa je ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Nelze však ustanovení obecního zřízení interpretovat tak, že obec musí při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky výhodnější nabídku. Obviněná rozvedla tuto myšlenku tak, že nelze klást rovnítko mezi povinností pečovat o svěřený majetek jako řádný hospodář a povinností chovat se jako podnikatel na otevřeném neregulovaném trhu. Poukázala též na to, že v době, kdy zastupitelstvo obce rozhodovalo o tom, že s ní uzavře nájemní smlouvu, neexistoval jiný zájemce o uzavření nájemní smlouvy na předmětný byt ve vlastnictví obce. Obec podle obviněné zvolila variantu pro ni výhodnější, když jako starostka měla k dispozici bydlení přímo v obci a občanům obce mohla být k dispozici i mimo úřední hodiny, současně obec inkasovala (jakékoliv) nájemné, namísto pouhého udržování a spravování nevyužitého majetku. Soudy nižších stupňů tuto námitku podle jejího přesvědčení ignorovaly a dostatečně se s ní nevypořádaly. Nesprávně hodnotily i skutečnost, že nejen obviněné bylo umožněno hradit část nájemného formou naturálního plnění. Z podaného vysvětlení paní H. Š. vyplývá, že v budově uklízela a ani ona nemusela platit nájemné. Obviněná z toho dovodila, že naturální plnění nebylo pro pronajímatele neobvyklé. Nesouhlasila se závěrem odvolacího soudu, že úhrada nájemného formou naturálního plnění v jiných případech byla irelevantní. Zdůraznila, že o uzavírání nájemních smluv podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích rozhodovala rada obce.

7. Obviněná proto navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil rozhodnutí soudu prvního i druhého stupně včetně obsahově navazujících rozhodnutí a aby věc vrátil soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.

III.

Vyjádření k dovolání

8. K dovolání obviněné se vyjádřila státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství. Státní zástupkyně nejprve zevrubně zrekapitulovala rozhodnutí soudů nižších stupňů a dovolání obviněné. K vlastním námitkám obviněné pak uvedla následující. Obviněná byla odsouzena za to, že při nakládání s majetkem obce porušila podle zákona jí uloženou povinnost řádně spravovat cizí majetek. Státní zástupkyně sice souhlasí s námitkou obviněné, že nelze bezvýhradně trvat na tom, aby obec disponovala se svým majetkem z ekonomického hlediska co nejvýhodněji, neboť cena nemusí být určujícím kritériem pro posouzení oprávněnosti a důvodnosti dispozice s majetkem obce. Taková dispozice však musí být obhajitelná důvody hodnými zvláštního zřetele, které musí existovat a s nimiž obec musí počítat již při uzavírání smlouvy. Nelze tedy odůvodnit dosažení méně výhodného protiplnění zjevně nesmyslnými důvody nebo postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoliv zdůvodnění. Povinnost nakládat s majetkem obce s péčí řádného hospodáře stanoví § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle něhož musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně, v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti,

přičemž obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, což v praxi znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska její materiální přínosnosti pro obec. V zásadě se vychází z ceny obvyklé a případná odchylka od ní musí být náležitě zdůvodněna. Toto výslovně stanoví § 39 odst. 2 zákona o obcích ve vztahu k úplatným převodům majetku, obecně však toto pravidlo vyplývá z již uvedeného § 38 odst. 1 zákona o obcích, přičemž ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích je jen jeho konkretizací pro úplatné převody majetku. Stejně pravidlo je tak třeba užít i na pronájem obecního majetku. Při pronájmu obecního majetku by zásadně obec neměla pronajímat majetek za ceny nižší, než je v daném místě a čase obvyklé nájemné. Jestliže dojde jako v případě obviněné k odchylce od obvyklé ceny nájmu, je třeba, aby tato byla odůvodnitelná, tedy musí být založena na legitimních a objektivních důvodech, které by měly být prokazatelným způsobem zaznamenány, aby odchylka mohla objektivně obstát při posouzení, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (např. při pomoci občanům v nouzi apod.). Takové důvody ovšem v případě obviněné shledány nebyly.

9. Námitky obviněné, že přínosem pro obec byla její dosažitelnost i mimo úřední hodiny a další aktivity, zejména v kulturní oblasti a při odchytu psů, které prováděla zdarma, státní zástupkyně odmítla jako nedůvodné. Nelze totiž na obviněnou nahlížet jako na osobu sociálně potřebnou, neboť z výkonu funkce starostky jí příslušela odpovídající odměna. Neobstojí ani tvrzení, že obviněná bezplatně pracovala pro obec v rámci organizování kulturních akcí, neboť tyto činnosti byly finančně vypořádány. Státní zástupkyně podotkla, že nájemné nemohlo být v posuzované věci ze strany starostky poskytováno ve formě naturálního plnění, ani nebylo doloženo, že by obec byla v situaci, kdy by bylo potřebné, aby obviněná jako starostka vykonávala svoji funkci nepřetržitě. Proto je správný závěr soudů nižších stupňů, že obviněná nejednala v souladu se zájmy obce, ale pouze ve snaze o zajištění svého osobního prospěchu způsobila škodu v celkové výši 78 000 Kč. Navíc výše škody byla určena výrazně ve prospěch obviněné.

10. Státní zástupkyně odmítla i námitku obviněné, že se nemohla dopustit trestného činu, neboť o uzavírání nájemních smluv rozhodovala rada obce. Zdůraznila, že obviněná byla stíhána pro přečin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 tr. zákoníku a povinnost pečovat o majetek obce jí byla obecně jako starostce obce uložena vzhledem k obecnímu majetku. Jestliže obviněná jako nájemce uzavřela s obcí smlouvu nevýhodnou pro obec, porušila tak obecně uloženou povinnost účelně nakládat s obecním majetkem s péčí řádného hospodáře. Jednání obviněné pod bodem II. výroku rozhodnutí soudu pak dokumentuje vztah obviněné k obecnímu majetku.

11. Ze všech uvedených důvodů státní zástupkyně navrhla, aby Nejvyšší soud odmítl dovolání obviněné podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř.

IV.

Posouzení důvodnosti dovolání

a) Obecná východiska

12. Nejvyšší soud nejprve zjistil, že jsou splněny všechny formální podmínky pro konání dovolacího řízení, a zabýval se otázkou povahy a opodstatněnosti uplatněných námitek ve vztahu k označeným dovolacím důvodům.

13. Obviněná uplatnila dovolací důvody uvedené v § 265b odst. 1 písm. g) a l) tr. ř. Dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. l) tr. ř. je naplněn tehdy, pokud bylo rozhodnuto o zamítnutí nebo odmítnutí řádného opravného prostředku proti rozsudku nebo usnesení uvedenému v § 265a odst. 2 písm. a) až g) tr. ř., aniž byly splněny procesní podmínky stanovené zákonem pro takové rozhodnutí nebo přestože byl v řízení mu předcházejícím dán důvod dovolání uvedený v § 265b odst. 1 písm. a) až k) tr. ř. V daném případě obviněná napadla dovoláním usnesení odvolacího soudu, kterým bylo

zamítnuto její odvolání, tj. řádný opravný prostředek, podané proti odsuzujícímu rozsudku soudu prvního stupně. Jde tedy o rozhodnutí uvedené v § 265a odst. 2 písm. h) tr. ř., přičemž podle dovolatelky v řízení mu předcházejícím byl dán dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř., neboť rozhodnutí soudu prvního stupně spočívá na nesprávném právním posouzení skutku. Podstatou námitek dovolatelky je tak důvod uvedený v § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř.

14. Dovolání z důvodu uvedeného v § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. je možno podat, jestliže rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení skutku nebo na jiném nesprávném hmotněprávním posouzení. Jde tedy o nesprávný výklad a použití norem trestního práva hmotného, případně na něj navazujících hmotněprávních norem jiných právních odvětví. Podstatou je vadné uplatnění příslušných ustanovení hmotného práva na skutkový stav zjištěný soudem prvního a druhého stupně. Dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. je dán zejména tehdy, jestliže skutek, pro který byl obviněný stíhán a odsouzen, vykazuje znaky jiného trestného činu, než jaký v něm spatřovaly soudy nižších stupňů, anebo nenaplnuje znaky žádného trestného činu. Nesprávné právní posouzení skutku může spočívat i v tom, že rozhodná skutková zjištění sice potvrzují spáchání určitého trestného činu, ale soudy nižších stupňů přesto dospěly k závěru, že nejde o trestný čin, ačkoli byly naplněny všechny jeho zákonné znaky. Tento dovolací důvod ovšem nespočívá v případném procesním pochybení soudů nižších stupňů ani v tom, že se dovolatel sice domáhá použití norem hmotného práva, ale na takový skutek, k němuž dospěl vlastní interpretací provedených důkazů, které soudy prvního a druhého stupně vyhodnotily odlišně od názoru dovolatele. Dovolání s poukazem na citovaný důvod nemůže být založeno na námitkách proti tomu, jak soudy hodnotily důkazy, jaká skutková zjištění z nich vyvodily, jak postupovaly při provádění důkazů, v jakém rozsahu provedly dokazování apod. Dovolání je koncipováno jako mimořádný opravný prostředek, a je tudíž určeno k nápravě pouze závažných právních vad pravomocných rozhodnutí.

b) K námitkám obviněné

15. Z dovolání obviněné lze vyvodit její dvě základní výhrady vůči postupu soudů nižších stupňů. Předně obviněná namítla chybnou právní kvalifikaci jejího jednání jako přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 tr. zákoníku, neboť jednání popsané pod bodem I. ve výroku o vině v rozsudku soudu prvního stupně nebylo protiprávní, protože nebyla porušena žádná konkrétní norma týkající se nakládání s obecním majetkem a obec nemusí pronajímat svůj majetek za tržní nájemné. Dále obviněná vytkla, že jako starostka obce při uzavírání předmětné nájemní smlouvy vůbec nefigurovala, vůle obce uzavřít nájemní smlouvu byla tvořena radou obce, kterou navenek zastupoval místostarosta M. Č. Ač to obviněná výslovně neuvedla, týkaly se její námitky vlastně jen skutku popsání pod bodem I. ve výroku o vině v rozsudku soudu prvního stupně. Tyto námitky lze označit sice za právně relevantní a obsahově odpovídající uplatněným dovolacím důvodům, avšak nikoli za opodstatněné, jak bude rozvedeno níže.

16. Nejvyšší soud nejprve v obecné rovině připomíná, že přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 tr. zákoníku se dopustí ten, kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou. Z více uvedených alternativních znaků bylo obviněné kladeno za vinu, že porušila podle zákona jí uloženou povinnost spravovat cizí majetek, čímž způsobila škodu nikoli malou.

17. Obviněná zpochybňovala, že by došlo k naplnění znaku jednání spočívajícího v porušení určité konkrétní povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek. K tomu se v odborné literatuře i judikatuře zpravidla uvádí, že k porušení povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek může dojít především konáním pachatele (aktivní činností), zejména takovými dispozicemi s cizím opatrovaným nebo spravovaným majetkem, při kterých pachatel neobdrží do opatrovaného nebo spravovaného majetku odpovídající protihodnotu, např. když prodá cizí majetek za nepřiměřeně nízkou cenu, nedůvodně zřídí zástavní právo na opatrovaném nebo spravovaném majetku,

dlouhodobě a za nepřiměřeně nízký úrok (nebo zcela bezúročně) půjčí tento majetek jiné osobě, nedůvodně daruje či jinak bezplatně převede majetek na jinou osobu, použije opatrovaný nebo spravovaný majetek k nepřiměřeně rizikovým investicím, pronajme tento majetek za nepřiměřeně nízké nájemné atd. K porušení povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek může dojít též opomenutím takového konání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinen, tj. neodůvodněnou nečinností (§ 112 tr. zákoníku). Toto opomenutí pak může spočívat např. v nevymáhání majetkového plnění od druhé smluvní strany za plnění poskytnuté z opatrovaného nebo spravovaného majetku, v opomenutí úkonů, které by zabránily promlčení pohledávky nebo zániku práva náležitých do opatrovaného nebo spravovaného majetku, v neuplatnění majetkových sankcí vůči jinému subjektu v souvislosti s porušením jeho povinností týkajících se obchodů s tímto majetkem, v nepožadování úroků za půjčku peněz či cenných papírů, v nedostatečné údržbě a opravách spravované nemovitosti, v nezajištění včasné a řádné sklizně úrody atd.

18. V této trestní věci soudy nižších stupňů spatřovaly naplnění znaku jednání v tom, že obviněná vykonávající funkci starostky obce uzavřela jako nájemce společně s již odsouzeným místostarostou M. Č. zastupujícím obec jako pronajímatele smlouvu o nájmu obecního bytu na dobu neurčitou s tím, že výše nájemného byla stanovena na částku 1 000 Kč měsíčně splatnou formou (nepotřebného) naturálního plnění, resp. posléze ve výši 1 500 Kč měsíčně, ač běžné tržní nájemné bylo v té době výrazně vyšší. V tom soudy nižších stupňů oprávněně spatřovaly porušení povinností vyplývajících pro obviněnou jako starostku obce z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. Spolu s již odsouzeným M. Č. tak obci způsobili škodu ve výši nejméně 78 000 Kč.

19. V obecné rovině Nejvyšší soud souhlasí s tvrzeními obviněné i státní zástupkyně, že obce na jedné straně mají při nakládání se svým majetkem v zásadě shodné postavení jako jakýkoli jiný vlastník, avšak na druhé straně je třeba vnímat, že každá obec je současně subjektem veřejného práva (veřejnoprávní korporací), což odůvodňuje určité specifické zákonné požadavky, které jsou kladeny na obec (resp. fyzické osoby ji zastupující) při nakládání s jejím majetkem. Povinnosti, které musejí obce při dispozicích se svěřeným majetkem splnit, jsou stanoveny především v zákoně o obcích (obecním zřízení). Podle § 38 odst. 1 zákona o obcích musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících z působnosti vymezené zákonem. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, vede též účetnictví podle zákona o účetnictví a dbá o řádnou evidenci majetku. Toto ustanovení tedy obsahuje základní povinnosti obcí při hospodaření s jejich majetkem. Obec se musí starat o svůj majetek s péčí řádného hospodáře. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek starosta obce.

20. Obviněná byla odsouzena za to, že při nakládání s majetkem obce porušila zákonem uloženou povinnost spravovat majetek obce s péčí řádného hospodáře vyplývající z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, a to uzavřením nevýhodné smlouvy o nájmu bytu, byť vystupovala na straně nájemce. Jak správně uvedly soudy nižších stupňů, obviněná jako starostka fakticky bydlela v obecním bytě zdarma, resp. později za zcela nepřiměřeně nízké nájemné, neboť tvrzená protislužba ve formě hlídání a udržování bytu je běžnou péčí o pronajatý majetek a standardní nehonoranou povinností nájemce. Na takovém nakládání majetku se obviněná podílela i tím, že uzavřela nájemní smlouvu s uvedenými podmínkami, byť vystupovala na straně nájemce, a nikoli obce jako pronajímatele. Současně totiž byla v té době starostkou obce, i když ji při uzavření smlouvy právě nezastupovala, byla si dobře vědoma toho, že jde o nikoli řádné hospodaření s obecním majetkem, na němž se uzavřením smlouvy podílela, a nebýt toho, že je starostkou obce, nebyla by s ní v této podobě taková smlouva uzavřena. Není možno se zbavit odpovědnosti za nesprávné hospodaření se svěřeným majetkem jen tím, že pověří zastupováním obce jinou osobu ji reprezentující a sama formálně bude vystupovat jako spolukontrahent. Je zjevné, že smluvní ujednání byla učiněna výrazně ve prospěch obviněné jako starostky a že důvody tvrzené výhodnosti takového ujednání pro obec jsou výlučně zástupné, zčásti dokonce i nepravdivé a nezpůsobivé naplnit možnou odůvodněnou odchylku

od povinnosti naložit s obecním majetkem co nejvýhodněji pro obec, tj. dosáhnout v daném případě ceny obvyklé při stanovení nájemného. Důvodný byl v tomto směru i poukaz státní zástupkyně na obdobné užití § 39 odst. 2 zákona o obcích, který stanovuje potřebu zásadně dosáhnout ceny obvyklé při úplatném převodu majetku, ledaže by byla odchylka (náležitě) zdůvodněna. Z toho je evidentní, že obviněná nespravovala majetek obce s péčí řádného hospodáře a v souladu se zájmy obce, ale jednala ryze ve svůj osobní prospěch na úkor obce, které tak způsobila škodu ve výši nejméně 78 000 Kč.

21. Proto je třeba považovat za neopodstatněnou i námitku obviněné, že neexistuje zákonem uložená právní povinnost ukládající představitelům obce uzavírat nájemní smlouvy tak, aby nájemné hrazené nájemcem obci za užívání jejího majetku odpovídalo tržnímu nájemnému. Tuto námitku uplatnila obviněná již ve svém odvolání a odvolací soud se jí náležitě věnoval v odůvodnění svého usnesení, na které je možno odkázat. Shora bylo vysvětleno, že taková povinnost vyplývá z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, výjimky z této povinnosti musejí být zdůvodněny, a to jiným důležitým zájmem obce. Výslovná úprava tohoto pravidla v § 38 odst. 1 zákona o obcích sice byla zavedena až po činu obviněné, který je jí v tomto řízení kladen za vinu, nicméně takové pravidlo bylo možno dovodit i z první věty ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích za předchozí právní úpravy, neboť majetek obce musí být užíván v jejím zájmu a v souladu s jejími úkoly.

22. Jen pro úplnost Nejvyšší soud v této spojitosti upozorňuje, že zpravidla odmítne jako zjevně neopodstatněné takové dovolání, v němž obviněný pouze opakuje tytéž námitky, jimiž se snažil zvrátit již rozhodnutí soudu prvního stupně, pokud se jimi odvolací soud již zabýval a vypořádal se s nimi náležitým a dostatečným způsobem (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2002, sp. zn. [5 Tdo 86/2002](#), uveřejněné pod č. T 408. ve svazku 17 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, který vydávalo Nakladatelství C. H. Beck, Praha 2002).

23. K tomu je možno doplnit, že lze souhlasit se závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 7. 2016, sp. zn. 52 A 32/2016, uveřejněného pod č. 3491/2016 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na který odkázala obviněná ve svém dovolání. Obec skutečně není povinna při prodeji, resp. pronájmu nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a může v mezích ustanovení § 38 a § 39 zákona o obcích rozhodnout, že prodá určitou nemovitou věc i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce. Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem konkrétního případu, přičemž postačí, budou-li důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení.

24. V daném konkrétním případě ovšem soudy nižších stupňů správně neuznaly proklamované zástupné důvody, jež údajně měly naplňovat pojem „zájem obce“ a měly být uznatelnou odchylkou od ceny obvyklé. Takovým důvodem skutečně nemohla být dosažitelnost starostky mimo úřední hodiny, připravenost k odchytu volně pobíhajících zvířat či hlídání a údržba pronajatého majetku. V tomto směru lze odkázat na výstižná odůvodnění rozhodnutí soudů nižších stupňů.

25. Lze tak shrnout, že ani Nejvyšší soud nepovažoval za opodstatněnou námitku obviněné, že v době, kdy zastupitelstvo obce rozhodovalo o tom, že s ní uzavře nájemní smlouvu, neexistoval jiný zájemce o uzavření nájemní smlouvy na předmětný byt ve vlastnictví obce a obec zvolila variantu pro obec výhodnější, když jako starostka měla k dispozici bydlení přímo v obci a občanům obce mohla být k dispozici i mimo úřední hodiny. Předně je třeba uvést, že obec vůbec neusilovala o získání jiného nájemce daného prostoru, neměla tak ani jinou relevantní nabídku. Uplatnění povinnosti nakládat s majetkem obce s péčí řádného hospodáře znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska jejího přínosu obci, tedy její výhodnosti pro obec. Majetková dispozice musí být posuzována z hlediska jejího materiálního (ekonomického, hospodářského) přínosu, který obec z této dispozice

získává, tedy zjednodušeně řečeno hodnotou získávaného protiplnění (výší kupní ceny, výší nájemného apod.). Toto výslovně stanoví § 39 odst. 2 zákona o obcích ve vztahu k úplatným převodům majetku v podobě zákazu převádět majetek za cenu nižší, než je cena obvyklá, není-li odchylka zdůvodněna; obdobně to však platí na základě § 38 odst. 1 zákona o obcích pro jakoukoli dispozici s obecním majetkem, např. i pro jeho pronájem. To ale neznamená, že by obec nemohla disponovat se svým majetkem z ekonomického hlediska méně výhodně, než je dispozice s majetkem za nejvyšší dosažitelnou cenu. Cena je totiž pouze prvotním hlediskem pro posouzení dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů. Obec tedy může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná jiným důležitým zájmem obce (resp. „důvody hodnými zvláštního zřetele“, jak uváděla státní zástupkyně). Příkladem může být pronájem za nižší než v místě obvyklé nájemné, pokud se nájemce zaváže provozovat v pronajatém prostoru namísto herny prodejnu potravin, školku, popřípadě jiné obecně prospěšné zařízení. Tyto „mimoekonomické“ důvody však musí být reálně dány a obec s nimi musí počítat již při rozhodování o uzavření smlouvy. Nelze tedy odůvodnit dosažení méně výhodného protiplnění zjevně nesmyslnými důvody nebo postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoli zdůvodnění, jak správně uvedla i státní zástupkyně ve svém vyjádření k dovolání obviněné. Důvody uváděné obviněnou však nejsou způsobilé naplnit tyto výjimky, jak bylo rozvedeno shora.

26. Za opodstatněnou nepovažuje Nejvyšší soud ani další námitku obviněné, že se nemohla dopustit porušení povinnosti při správě cizího majetku, neboť o uzavírání nájemních smluv podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, ve znění účinném do 30. 6. 2016, rozhodovala rada obce. Zákonem č. 106/2016 Sb. bylo s účinností od 1. 7. 2016 uvedené ustanovení novelizováno tak, že se převedla původně vyhrazená pravomoc rady obce rozhodovat o nájemních smlouvách a smlouvách o výpůjčce do pravomoci nevyhrazené, příslušnost rady tak sice byla zachována, ovšem současně se umožnilo zastupitelstvu obce, aby na sebe vztáhlo rozhodování v případech významnějších nájmu či pachtů – § 102 odst. 3 a § 84 odst. 4 zákona o obcích. Podle tehdy platného a účinného ustanovení § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (ve znění účinném do 30. 6. 2016) bylo radě obce vyhrazeno právo rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti. Rozhodnutí tohoto obecního orgánu je tedy nezbytnou podmínkou pro platné uzavření smlouvy, jak vyplývá z ustanovení § 41 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož jsou právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, bez tohoto schválení od počátku neplatná. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek starosta. Starosta je čelným představitelem a monokratickým orgánem obce, voleným zastupitelstvem obce z řad jeho členů, je oprávněn jménem obce mimo jiné i uzavřít smlouvu (předem schválenou k tomu příslušným obecním orgánem). To znamená, že starosta obce nebo jiná osoba může smlouvu uzavřít, tj. projevit předem utvořenou vůli obce navenek, a to až po schválení smlouvy příslušným orgánem. V tomto případě zastupitelstvo obce N. V. dne 8. 12. 2008 usnesením č. 18/2008 pověřilo místostarostu M. Č. k podpisu nájemní smlouvy s obviněnou. To ovšem současně neznamená, že by obviněná jako starostka se vyvinila tím, že chybné a protiprávní nakládání s majetkem obce bylo předtím schváleno radou obce, neboť ona byla současně druhou smluvní stranou, která mohla snadno zabránit takovému protiprávnímu nakládání s majetkem obce tím, že by nepřistoupila na nabídnutou smlouvu, a to i v případě, kdyby sama nesouhlasila s rozhodnutím rady obce. To se však nestalo, naopak celý smysl konání obviněné i členů rady obce byl, aby se obviněné dostalo na úkor obce profitu v podobě původně bezplatného, resp. posléze nepřiměřeně levného užívání obecního majetku, ač pro takové nehospodárné nakládání s majetkem nebyl vážný důležitý důvod, který by mohl převážit ekonomické zájmy obce.

27. Nejvyšší soud proto považuje rozhodnutí soudů nižších stupňů v naznačených směrech za správná, naopak námitky obviněné za zjevně neopodstatněné.

V.

Závěrečné shrnutí

28. Na podkladě všech popsaných skutečností dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání obviněné J. P. je zjevně neopodstatněné, jak bylo rozvedeno shora. Proto Nejvyšší soud podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř. odmítl dovolání obviněné, aniž by věcně přezkoumával zákonnost a odůvodněnost napadeného rozhodnutí a správnost řízení, které mu předcházelo.

29. Protože Nejvyšší soud rozhodl o odmítnutí dovolání podle § 265i tr. ř., mohl tak učinit v neveřejném zasedání podle § 265r odst. 1 písm. a) tr. ř.