

11. 2. 2015

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Hlasování zastupitelstva obce a trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku

V posledních letech se množí případy, kdy jsou trestně stíháni členové zastupitelstev měst a obcí v souvislosti s výkonem svých funkcí. Ne vždy je přitom lehké rozlišit, kdy je stíhání zastupitele důvodné, a kdy by měla být jeho odpovědnost ponechána v rovině politické. Obzvláště ožehavou se jeví otázka, zda a za jakých podmínek trestně stíhat jednotlivé zastupitele, či dokonce celá zastupitelstva, za samotné hlasování, např. o dispozici s majetkem obce.



V praxi se lze setkat zejména s případy, kdy hlasování pro konkrétní návrh orgány činné v trestním řízení posuzují jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 zákona č. [40/2009](#) Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“), popř. jako trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ, pokud dovodí, že přijetím takového rozhodnutí zastupitelstva vznikla obci škoda. Tento postup orgánů činných v trestním řízení je však v několika ohledech problematický.

Škoda jako znak objektivní stránky trestného činu

Specifickým problémem při posuzování trestnosti hlasování zastupitelů může být určení, zda přijetím daného rozhodnutí zastupitelstva vznikla obci škoda. „Škoda se chápe jako újma, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz.“[1] Skutečnou škodou ve smyslu § 220 TZ se přitom rozumí „především jakékoli zmenšení hodnoty (užité i směnné) opatrovaného nebo spravovaného majetku, k němuž by nedošlo, kdyby byl majetek spravován nebo opatrován řádně. Škodu lze mj. spatřovat i v případě, jestliže při dispozici se spravovaným nebo opatrovaným majetkem pachatel v důsledku porušení povinnosti neobdrží za jeho zcizení (nebo za zcizení jeho části) odpovídající protihodnotu, kterou by jinak bylo možno získat.“[2]

Pojetí povinnosti zastupitelů spravovat majetek obce

Zatímco stanovení výše vzniklé škody, kterou způsobí svým úmyslným jednáním např. člen orgánu obchodní korporace, je v zásadě jednoduché, neboť primárním účelem existence obchodních korporací je maximalizace zisku a stanovení škody obvykle spočívá v pouhém zjištění, o kolik se snížil zisk či zmenšil majetek takové korporace, u obce, která je veřejnoprávní korporací, se touto jednoduchou matematikou řídit nelze. Obce, resp. orgány obcí[3] dle § 2 odst. 2 zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), pečují o všestranný rozvoj svého území a o

potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Rovněž ve slibu, který dle § 69 zákona o obcích zastupitel po svém zvolení skládá, se uvádí, že funkci bude vykonávat v zájmu obce a jejích občanů. Je přitom otázkou, zda rozhodnutí zastupitelstva, které vede k maximálnímu majetkovému (penězi vyčíslitelnému) prospěchu obce, bude vždy v jejím nejlepším zájmu, resp. v nejlepším zájmu jejích občanů. Typicky si lze např. představit situaci, kdy zastupitelstvo rozhoduje o směně pozemků, která z účetního hlediska vychází pro obec záporně (nabývaný pozemek má nižší hodnotu než pozemek, za který jej obec získala), má však pozitivní dopady penězi obtížně vyčíslitelné (zlepšení životního prostředí, dopravní situace, kulturní rozvoj obce, zachování části tradiční historie obce apod.). V takovém případě si zastupitelé dokonce budou účetní nevýhodnosti transakce zpravidla vědomi, přesto budou pro příslušné rozhodnutí hlasovat, neboť jej budou považovat za rozhodnutí v zájmu obce.

Rizika trestního postihu hlasování zastupitelů

Hrozba trestního postihu se v takovém případě jeví jako nežádoucí, neboť může vést k tomu, že se zastupitelé budou hlasování pro projekty, výhodné pro obec z jiného, než čistě finančního hlediska, obávat. Právě za takováto rozhodnutí by přitom měli zastupitelé nést primárně odpovědnost politickou a odpovědnost trestněprávní by měla nastupovat ve zcela výjimečných případech korupce, manipulování veřejných zakázek apod., kdy účetně nevýhodné rozhodnutí nemá zjevně žádné opodstatnění. Orgány činné v trestním řízení by se proto měly vyvarovat mechanického (čistě účetního) posuzování znaků objektivní stránky trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 TZ a ve vztahu k zastupitelům obcí by je měly hodnotit důsledně s ohledem na výše uvedená ustanovení zákona o obcích, podle nichž je charakter povinnosti zastupitele spravovat nebo opatrovat majetek obce odlišný od obdobné povinnosti zástupců obchodních korporací a jiných osob, na které se skutková podstata trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku primárně vztahuje.

Subjektivní stránka trestného činu

Dále je třeba upozornit na enormní náročnost prokazování subjektivní stránky trestného činu v těchto případech. Zastupitelé jsou volenými zástupci obyvatel příslušné obce. Vzhledem k tomu, že zastupitelé hlasují o záležitostech obce v širokém rozsahu, kdy, zejména u větších měst, není prakticky možné, aby všichni zastupitelé skutečně detailně chápali všechny možné dopady a rizika jednotlivých rozhodnutí, nelze automaticky dovodit úmysl všech zastupitelů hlasujících pro dané rozhodnutí způsobit obci škodu. Právě to se v některých případech děje, když jsou z úmyslného trestného činu obviněni všichni členové zastupitelstva hlasující pro takové rozhodnutí. Mnoho zastupitelů hlasuje buď na zásadě své vlastní, nedostatečně hluboké a kvalitní analýzy problematiky, která však není v množství a složitosti řešených problémů obce často možná, nebo na základě podkladů vypracovaných jinými osobami (k tomu viz níže). Porušení povinnosti při správě cizího majetku je přitom trestným činem úmyslným a k uplatnění této skutkové podstaty proto musí pachatel naplnit subjektivní stránku trestného činu nejméně formou nepřímého úmyslu, který spočívá v tom, že pachatel ví, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný trestním zákoníkem, a pro případ, že jej způsobí, je s tím srozuměn.[4] V případě hlasujícího zastupitele tedy může k naplnění příslušné skutkové podstaty trestného činu dojít pouze tehdy, pokud si je zastupitel vědom způsobnosti rozhodnutí, pro které hlasuje, způsobit obci škodu (k pojmu škody v tomto případě viz výše), a se vznikem této škody je srozuměn. Je však krajně nepravděpodobné, že by zejména znak srozumění se způsobením škody mohl být přítomen u celého hlasujícího zastupitelstva. Kolektivní způsob trestního stíhání pro úmyslný trestný čin bude proto zpravidla nevhodný.

Podklady pro hlasování zastupitelů

Zastupitelé navíc často, zejména pokud jde o velké projekty zahrnující hodnocení složitých

odborných otázek, hlasují na základě podkladů zpracovaných odbornými zaměstnanci městských (obecních) úřadů, popř. dokonce na základě právních stanovisek advokátů. Pokud takové stanovisko přijetí rozhodnutí doporučuje a zastupitel nemůže v rámci svých znalostí rozpoznat, že se jedná o doporučení nesprávné, těžko lze dovést úmysl zastupitele způsobit obci škodu a trestní postih by měl být v takovém případě vyloučen. K těmto případům se vztahuje i judikatura Nejvyššího soudu ČR, který ve svém usnesení ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010 uvedl, že „*Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění.*“

Způsob dokazování úmyslu

Jiná situace samozřejmě nastává, pokud si je zastupitel vědom, že přijetí rozhodnutí, pro které hlasuje, způsobí obci skutečně škodu a není v zájmu obce a jejích obyvatel. Lze si však obtížně představit, že by pro takové rozhodnutí hlasoval, pokud by k tomu nebyl motivován vlastním ziskem či jiným prospěchem. Právě k těmto zjištěním by proto měly orgány činné v trestním řízení primárně směřovat, aby byla dostatečně prokázána subjektivní stránka trestného činu. Pokud takové poznatky o korupčním jednání nejsou k dispozici, zavinění zastupitele ve vztahu k úmyslnému trestnému činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TZ lze dovést jen obtížně a v úvahu by ve většině případů měla připadat maximálně odpovědnost za trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku v nedbalostní formě dle § 221 TZ.

Závěr

Závěrem je třeba uvést, že nelze opomenout možné negativní dopady přílišné aktivity orgánů činných v trestním řízení v této oblasti na fungování zastupitelstev, zejména menších obcí. Obavy z případného trestního stíhání za každé jednotlivé hlasování mohou řadu potenciálně kvalitních zastupitelů od kandidatury odradit, což je důsledek zjevně nežádoucí. Je proto nutné, aby orgány činné v trestním řízení postupovaly při uplatňování trestněprávní odpovědnosti zastupitelů za hlasování uvážlivě a přistupovaly k ní pouze ve výjimečných případech, kdy existují jednoznačná zjištění nasvědčující naplnění skutkové podstaty trestného činu, zejména jeho subjektivní stránky.

JUDr. Jiří Richter,
advokátní koncipient

[KŠD LEGAL advokátní kancelář s.r.o.](#)

CITY TOWER
Hvězdova 1716/2b
140 00 Praha 4

Tel.: +420 221 412 611
Fax: +420 222 254 030
e-mail: ksd.law@ksd.cz



-
- [1] ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník - Komentář, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 1409-1410.
[2] ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník - Komentář, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 2185-2186.
[3] VEDRAL, J. a kol.. Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, 1. vydání, Praha: C. H. BECK, 2008, s. 16-17.
[4] Viz § 15 odst. 1 písm. b) TZ.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Podmínky pro uložení trestu vyhoštění cizince](#)
- [Zamyšlení nad systémem alternativních trestů: poznámky na pozadí mezinárodní vědecké konference „Rethinking Sentencing: Are We Getting Justice Right?“](#)
- [Správné určení počátku běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení soudu, kterým se nařizuje výkon trestu odnětí svobody](#)
- [Rozšiřování státní moci při implementaci acquis EU: český fenomén gold-platingu na příkladu konfiskační směrnice](#)
- [Změna způsobu určování výše peněžité pomoci obětem: Řešení všech dosavadních problémů?](#)
- [Uplatnění adhezního nároku v trestním řízení a správním řízení](#)
- [Novela § 196 trestního zákoníku: racionální korekce, nebo oslabení ochrany dítěte?](#)
- [Vybrané aspekty trestného činu podvodu podle § 209 TrZ ve světle judikatury](#)
- [Zásadní novinky v oblasti trestní odpovědnosti právnických osob v roce 2026](#)
- [Kauza Skender Bojku: Putativní nutná obrana optikou ÚS](#)
- [Novela zákona o trestní odpovědnosti právnických osob](#)