OBECNÁ ČÁST

1 JEDNÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Jednání jako obligatorní znak charakterizující objektivní stránku trestného činu je základním pojmem trestního práva. Veřejná správa je přitom charakteristická svou organizovaností, pro kterou jsou typické komplikované rozhodovací i odpovědnostní struktury, které předchází jejím jednotlivým výstupům (jednáním). Proto posouzení již samotné existence jednání v rámci veřejné správy může být někdy komplikované, zejména v případě posouzení opomenutí či existence jednání v rámci rozhodnutí kolektivního orgánu.

Před uvedením specifik trestněprávního pojetí jednání v podmínkách výkonu veřejné správy je na místě připomenout, že bez jednání nelze vůbec uvažovat o aplikaci norem trestního práva, protože by nebylo na co příslušné normy aplikovat. Jednáním se konkrétně ve smyslu trestního práva rozumí projev vůle ve vnějším světě. **Je tedy zcela zásadní, aby vždy existovala vůle osoby (složka vnitřní/psychická) a její projev (složka vnější/fyzická).** Chybí-li jedna z těchto složek, nelze hovořit o jednání ve smyslu trestního práva. Přitom vůli ve smyslu schopnosti ovládat vnější projevy člověka nelze zaměňovat se zaviněním k trestnému činu a jeho složkami, která se naopak vztahuje k rozpoznání povahy jednání z hlediska hrozby vzniku škodlivých následků takového projevu (k zavinění blíže viz kapitola 5).

Například by pro neexistenci trestněprávně relevantního jednání (srov. kapitolu 2) nebylo možné uvažovat o trestní odpovědnosti úřední osoby za myšlenku na spáchání trestného činu, pokud by žádný její projev ve vnějším světě nesměřoval k jejímu uskutečnění (absence vnější složky). Trestněprávně neprojevená myšlenka, byť zločinná, se totiž netrestá podle klasické římské formule *cogitationis poenam nemo patitur*.[1]

Rozkaz, pokyn, hrozba újmou, či jiné **psychické donucení jednání nevylučuje**, neboť je jím obvykle pouze ovlivněn motiv jednání. V extrémních případech může být vůle donucovaného jen více či méně omezena. Jednající se totiž objektivně nemusí podrobit takovému donucení, ale pouze dává přednost nucenému jednání před újmou, která mu hrozí, kdyby nejednal požadovaným způsobem.[2] Nicméně takové donucení může být relevantní v rámci posouzení subjektivní stránky trestného činu (viz podkapitola 5.1) či jako polehčující okolnost.

---

[1] ULPIANUS, D. citace podle ŠÁMAL, P. In ŠÁMAL, P., NONOTNÝ, O., GŘIVNA, T., HERCZEG, J., VANDUCHOVÁ, M., VOKOUN, R. a kol. *Trestní právo hmotné.* 8. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 127.

[2] Srov. tamtéž, s. 149.

Jednání může učinit pouze osoba fyzická, jen ta je nadána vůlí. Osobě právnické lze však jednání fyzické osoby přičítat, jsou-li splněny podmínky stanovené v § 8 zák. o tr. odpovědnosti právnických osob.

Úvodem lze ještě upozornit, že pouze minimum reálně učiněných jednání má význam pro trestní právo, tedy je vůbec tzv. trestněprávně relevantní.

1.1 Opomenutí při výkonu veřejné správy

Co do formy projevu vůle může být jednání učiněno konáním i opomenutím. Zatímco každé konání jakožto vůlí řízený pohyb představuje jednání, byť nikoliv nutně trestněprávně relevantní, **opomenutí** jakožto vůlí řízené zdržení se pohybu považuje trestní právo za jednání **pouze v případě nevykonání osobní právní povinnosti**. Osobní právní povinnost se pro případy opomenutí dělí na tzv. obecnou povinnost konat a na zvláštní povinnost konat.

Obecná povinnost konat vyplývá přímo z ustanovení trestního zákoníku, kterými se ukládá pod hrozbou trestu určitá povinnost konat. Jedná se např. o § 150 tr. zákoníku ukládající obecnou povinnost poskytnout pomoc, § 367 tr. zákoníku ukládající povinnost za daných podmínek překazit spáchání trestného činu a § 368 tr. zákoníku ukládající obecnou povinnost oznámit v tomto ustanovení uvedený trestný čin (tzv. pravé omisivní trestné činy).

Ve veřejné správě má relevanci zejména obecná povinnost překazit spáchání trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji, má-li být naplněna zvlášť přitěžující okolnost podle § 180 odst. 4 tr. zákoníku, trestného činu zpronevěry, má-li být naplněna zvlášť přitěžující okolnost podle § 206 odst. 5 tr. zákoníku, trestného činu podvodu, má-li být naplněna zvlášť přitěžující okolnost podle § 209 odst. 5 tr. zákoníku, trestného činu dotačního podvodu, má-li být naplněna zvlášť přitěžující okolnost podle § 212 odst. 6 tr. zákoníku, trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, má-li být naplněna zvlášť přitěžující okolnost podle § 260 odst. 5 tr. zákoníku, trestného činu ohrožení utajované informace podle § 317 tr. zákoníku, trestného činu přijetí úplatku podle § 331 tr. zákoníku a trestného činu podplacení podle § 332 tr. zákoníku. U posledních tří jmenovaných trestných činů je navíc uložena také obecná povinnost oznámit spáchání těchto trestných činů, pokud se o jejich spáchání kdokoliv hodnověrným způsobem dozví.

Zvláštní povinnost konat se od obecné odlišuje tím, že na její opomenutí je zákonodárcem výslovně nahlíženo jako na jednání, čímž je postaveno naroveň konání. Opomenutím takové povinnosti je tak možné naplnit znaky trestného činu, i když jeho skutková podstata podle dikce s opomenutím výslovně nepočítá. Zvláštní povinnost konat oproti povinnosti obecné vyplývá z okolností a poměrů konkrétního subjektu tam, kde společnost s jeho konáním předem počítá a spoléhá na něj, a tak ji stanoví jako povinnost právní.

Konkrétně podle § 112 tr. zákoníku se jednáním „rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu, úředního

rozhodnutí nebo smlouvy, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li taková jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání anebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen".

Vykonavatelé veřejné správy jsou zcela běžně adresátem zvláštní povinnosti konat, tedy povinnosti konat vyplývající z jiného pramene než trestního zákoníku, jejíž opomenutí je považováno za jednání ve smyslu citovaného ustanovení. Zákonodárce totiž tradičně v souladu s ústavním pořádkem svěřuje veřejné správě různé pravomoci a kompetence. Tato aktivita zákonodárce však není samoúčelná, ale vždy tak činí s cílem poskytnout veřejné správě nástroje k plnění úkolů veřejného zájmu. Tyto úkoly, často ve vyšší míře abstrakce, pak zákonodárce explicitně stanovuje v právních předpisech, namátkou v kompetenčním zákoně, v § 2 odst. 2 zák. o obcích, § 1 odst. 4 a § 2 odst. 3 a 4 zák. o krajích, § 2 zák. o hl. m. Praze, § 2 zák. o Policii ČR. Někdy však také pouze implicitně vyplývají přímo ze svěřených pravomocí či jiných kompetencí jakožto nástrojů plnění úkolů veřejného zájmu.

Lze tedy shrnout, že **již přímo z úkolů veřejného zájmu** vyplývá nejen oprávnění vykonávat svěřenou pravomoc či činit různá právní jednání, ale také z nich **vyplývá povinnost zabezpečit jejich plnění, tedy zvláštní povinnost konat**. Není totiž možné některý ze zákonem svěřených úkolů svévolně ignorovat. Zákonodárce však obvykle ukládá úkoly značně abstraktní, neboť jimi nastavuje pouze základní směr a mantinely činnosti vykonavatele veřejné správy. Povinnost konat je tak v tomto kontextu splněna již tím, že je v minimálním rozsahu zabezpečeno plnění daného úkolu veřejného zájmu. Není však výjimečné, že zákonodárce zároveň stanovuje zvláštní pravidla pro výkon určité činnosti veřejné správy, která je nutné ve všech právních oborech respektovat.[3] Nesplnění těchto pravidel lze pak také obecně kvalifikovat jako nesplnění zvláštní povinnosti konat, tedy jako opomenutí.

Například obec je povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (srov. § 2 zák. o obcích), ale konkrétní podoba naplnění této povinnosti je ponechána na úvaze a rozhodnutí orgánů obce (např. podoba veřejného prostranství, počet a kvalita veřejně prospěšných zařízení, škol, parků, knihoven). Ovšem z této povinnosti zároveň na druhé straně vyplývá, že obec není oprávněna na plnění veřejných úkolů rezignovat a např. začít prosazovat parciální soukromé zájmy fyzických osob zastávající funkce v jejích orgánech. Stejně tak z ní vyplývá, že obec není oprávněna některou naléhavou a důležitou potřebu svévolně nezabezpečit a občanům její uspokojení zcela upřít.

Veřejné správě je tedy sice běžně dána volnost při realizaci abstraktních úkolů ve veřejném zájmu, na druhé straně však je povinna plnění jí uložených úkolů minimálním způsobem zabezpečit.

---

[3] Srov. např. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, k § 21: „I v soukromoprávních vztazích je stát limitován postupem určeným jeho funkcemi vyplývajícími ze zákonů, neboť i v rámci soukromoprávních vztahů plní veřejné funkce, k nimž byl zřízen. Nemůže tedy ani v soukromoprávních vztazích jednat zcela svobodně, nýbrž jako subjekt plnící úkoly státu v rozsahu, který je mu zákonem dovolen, a to v hlavním rámci i způsobem, který je mu dovolen (srov. regulace veřejných zakázek)."

Od systému stanovování úkolů veřejného zájmu se také odvíjí různorodost pramenů osobních povinností jednotlivých osob zapojených do výkonu veřejné správy, které v trestním právu mohou mít význam ve smyslu § 112 tr. zákoníku.

Základním pramenem zvláštní povinnosti konat u osoby vykonávající veřejnou správu je v porovnání se soukromou sférou častěji **přímo zvláštní právní předpis**, který osobě v konkrétním veřejném postavení ukládá povinnost něco konat. V těchto případech by nemělo být v praxi komplikované zjistit, kdo je jako fyzická osoba konkrétně povinován z takové zvláštní právní povinnosti. To už však nutně nemusí platit o výkladu jejího konkrétního obsahu (k tomu blíže podkapitola 5.3.3). Jednoduchým ilustrativním příkladem může být povinnost policisty iniciativně zakročit podle § 10 zák. o Policii ČR, je-li bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo svoboda osob anebo majetek. Ucelenější výčet všech takto adresných povinností je vždy nezbytné činit u každého postavení a funkce *ad hoc* po podrobnější analýze všech právních předpisů souvisejících s jeho činností.

Zvláštní povinnost konat nemusí vyplývat jen přímo ze zvláštního právního předpisu, ale může vyplývat také z pokynů a jiných nástrojů organizace práce či řízení zaměstnanců (interní normativní instrukce, organizačního řádu, náplně práce, pokynu apod.), pokud jsou pro konkrétní osobu závazné. Právní závaznost těchto formálních i neformálních aktů, tedy povinnost podle nich konat, musí být vždy odvozena z právního předpisu, úředního rozhodnutí, smlouvy nebo z jiného důvodu podle okolností a poměrů konkrétní osoby. Zvláštní povinnost konat způsobem uvedeným v interním pokynu tak může být postavena např. na povinnosti státního zaměstnance plnit služební úkoly osobně, řádně a včas podle § 77 odst. 1 písm. d) zák. o státní službě, nebo povinnosti představeného podle § 78 zák. o státní službě.

Výrazně komplikovanější mohou být případy povinností, které nejsou podle dikce uloženy fyzické osobě v určitém postavení, tj. nejsou dikcí uloženy konkrétní funkci, např. ministrovi, starostovi, zaměstnanci veřejné správy, ale výslovně je jejich adresátem veřejnoprávní subjekt či jiná právnická osoba. V takových případech může vyvstat otázka, zda z povinnosti, která je podle dikce uložena právnické osobě (orgánu veřejné správy), může bez dalšího vyplývat zvláštní povinnost konat také nějaké konkrétní osobě fyzické. Například správní řád běžně ukládá povinnosti správnímu orgánu (nikoliv oprávněné úřední osobě), kompetenční zákon ukládá úkoly ministerstvům apod.

Je evidentní, že právnická osoba či její organizační útvar je umělý právní konstrukt, který reálně sám o sobě nemůže nikdy své povinnosti plnit, ale tyto musí vždy plnit prostřednictvím fyzických osob. **Zabezpečení plnění povinností právnické osoby je** pak **osobní právní povinností osoby zastávající funkci, která disponuje příslušnou pravomocí k jejich plnění** (přiměřeně lze srov. § 114 odst. 2 tr. zákoníku). Neadresuje-li právní předpis určitý úkol či pravomoc konkrétnímu orgánu, útvaru či funkci ve vnitřní organizační struktuře právnické osoby, je zabezpečení plnění povinností jí uložených v prvé řadě odpovědností fyzické osoby nacházející se v nejvyšší řídící pozici mající právo rozhodovat o organizačních věcech. Je odpovědností a povinností této osoby, aby zajistila řádné promítnutí všech úkolů uložených právnické osobě do

její organizační struktury. Této odpovědnosti v nejjednodušší formě však z hlediska opomenutí dostojí již tím, že zajištění splnění tohoto úkolu deleguje na vhodnou osobu za podmínek rozebraných v podkapitole 5.1.5. Neučiní-li tak, musí tyto úkoly plnit sama fyzická osoba mající právo v dané věci za právnickou osobu či příslušnou organizační složku jednat, běžně tedy osoba s generálním zástupčím oprávněním.

Jinými slovy **z postavení osoby v nejvyšší řídící funkci vyplývá její osobní právní povinnost zabezpečit plnění povinností subjektu, který řídí,** nesvěřuje-li právní předpis tento úkol jiné funkci. Neexistuje totiž žádná jiná fyzická osoba, která by byla oprávněna, a tedy ani povinna, plnění těchto povinností zabezpečit. Nechce-li řídící osoba zajistit plnění povinnosti osobním výkonem či *ad hoc* zmocněním k jejímu vykonání, má možnost zabezpečit její plnění organizačním opatřením, konkrétně delegováním obecné povinnosti konat na jinou (podřízenou) fyzickou osobu či některý organizační útvar. To ale samozřejmě není možné v případě věcí zákonem vyhrazených výlučně určité (řídící) osobě.[4] V rámci řídící struktury organizačního útvaru, kterému bylo plnění povinnosti řídící osobou svěřeno, je pak situace obdobná a postup se může opakovat.

Je tedy vždy povinností osob stojících v čele orgánu veřejné správy zajistit, aby v rámci organizační struktury existovala fyzická osoba, která plnění povinnosti orgánu veřejné moci konat v případě potřeby zabezpečí.

Jako příklad[5] spáchání trestného činu ve veřejné správě opomenutím lze zmínit trestní stíhání někdejšího vedoucího Oddělení realizace řešení odboru informatiky Magistrátu hlavního města Prahy. Ten byl organizačními opatřeními nadřízených pracovníků určen jako osoba odpovědná za realizaci projektu Universální karta Pražana, pod který patřila také veřejná zakázka Kartová aplikace parkování. V rámci plnění této veřejné zakázky pak předmětný vedoucí oddělení převzal soubor upravených parkovacích automatů. Přestože věděl, že zhotovitel dodal předmět plnění – parkovací automaty – 29 dní po smluvním termínu, neučinil následně žádné kroky vedoucí k uplatnění a vymáhání smluvní pokuty z toho plynoucí, dokonce skutečnost pozdního předání ani neuvedl v předávacím protokolu. Tím způsobil městu škodu odpovídající následně promlčené smluvní pokutě ve výši 3 064 520,70 Kč. Na základě tohoto opomenutí byl vedoucí oddělení odsouzen za spáchání trestné činu porušení povinnosti při správě cizího majetku. Trestněprávně relevantním jednáním přitom bylo porušení zvláštní povinnosti konat kroky k vymožení smluvní pokuty vyplývající z obecné povinnosti vedoucího oddělení opatrovat majetek města, řádně s ním hospodařit a náležitě ho spravovat ve spojení s jeho individuálním pracovním úkolem zajistit realizaci předmětného projektu a věci s ním související.[6]

---

4 Např. § 152 odst. 2 spr. řádu v kontextu např. rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, sp. zn. 6 A 85/95, publikovaného v Právních rozhledech č. 7/1997.

5 Obdobně v podmínkách obchodní společnosti lze srov. případ důsledného netrvání na dodržování podmínek nájemní smlouvy (hrazení měsíčních záloh) řešený v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2018, sp. zn. 5 Tdo 1464/2017.

6 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 5 To 41/2014, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 5 Tdo 592/2015.

Pro úplnost lze předběhnout výklad a dodat, že ne vždy takové opomenutí nutně vyžaduje trestní postih, např. pokud obviněný „nebyl veden snahou někomu způsobit škodu či někoho obohatit, ale zabezpečit materiál, který armáda potřebovala“.[7]

Obdobně lze uvést případ opomenutí policistů, kteří při výkonu dohledu nad silničním provozem změřili radarem překročení nejvyšší povolené 50 km rychlosti v obci o 14 km/hod. Po zastavení vozidla se řidič spojil s vrchním inspektorem Dopravního inspektorátu, kterého požádal o intervenci. Vzápětí na základě telefonické intervence vrchního inspektora policisté řidiči vrátili doklady od vozidla a nechali jej odjet, přičemž do protokolu v záznamovém zařízení radaru vyznačili poznámku, že vozidlo nezastavili. Na základě opomenutí jejich zvláštní povinnosti vyřešit přestupek na místě, případně o něm sepsat oznámení o přestupku, byli policisté nakonec odsouzeni za spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby.[8]

Nakonec z důvodu zajímavosti lze pro ilustraci možného trestněprávně relevantního opomenutí osoby stojící v čele státu krátce vzpomenout také odsouzení bývalého premiéra Islandu Geira Haardea za opomenutí spočívající v nezařazení bodu na program jednání vlády týkající se bezprostředně nastupující finanční krize, která následně na Island dopadla obzvláště tvrdě, a to ačkoliv měl premiér povinnost zařadit důležitý politický problém k projednání na pořad jednání islandské vlády. Naopak obvinění založené na jeho opomenutí spočívající v nedostatečném odvracení nebezpečí hrozícího islandské ekonomice po pádu banky Lehman Brothers Holdings Inc. byl nakonec Geira Haardea zproštěn, ačkoliv v prvním stupni došlo k vynesení odsuzujícího rozsudku i za tento skutek.[9]

1.2 Hlasování

Hlasování je jedním z tradičních způsobů rozhodování veřejné správy pro případ, že za vykonavatele veřejné správy nerozhoduje jednotlivec, ale kolektiv. V praxi se dokonce jedná o jediný, platným právem výslovně uznaný, způsob rozhodování kolektivních orgánů. Náhodným výběrem lze např. zmínit právní úpravu týkající se rozhodování vlády (čl. VI odst. 14 jednacího řádu vlády), zastupitelstev územních samosprávných celků (§ 87 zák. o obcích, § 40 odst. 2 zák. o krajích, § 62 zák. o hl. m. Praze), rad územních samosprávných celků (§ 101 zák. o obcích, § 58 odst. 2 zák. o krajích, § 70 odst. 2 zák. o hl. m. Praze), kolektivních poradních orgánů veřejné správy (v územní samosprávě např. § 118 odst. 3 a § 122 odst. 5 zák. o obcích, v případě ústředních správních orgánů např. § 152 odst. 3 spr. řádu), v oblasti veřejných zakázek pak hodnotící komisi (§ 42 zák. o zadávání veř. zakázek). Jedná

[7] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 10. 2013, sp. zn. 5 Tdo 776/2013.

[8] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2015, č.j. 8 Tdo 290/2015, publikované pod č. 22/1016 Sb. rozh. tr.

[9] Memorandum Komise pro právní záležitosti a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy k případu Geira Haardea, bývalého premiéra Islandu, ze dne 25. 9. 2012, č. AS/Jur (2012) 28.

se samozřejmě o příkladmý výčet, neboť téměř každý vykonavatel veřejné správy má, případně má možnost mít, alespoň v části své působnosti nějaký kolektivní orgán (srov. např. fakultativní zřízení komise pro projednávání přestupků podle § 61 přestupkového zákona).

Prakticky tedy **může dojít k ohrožení či porušení zájmu chráněného trestním zákonem buď přímo usnesením kolektivního orgánu veřejné správy anebo s jeho pomocí.** Proto je nezbytné se pro tyto případy v prvé řadě zabývat otázkou, zda lze také hlasování považovat za jednání ve smyslu trestního práva.

1.2.1 Aktivní hlasování

Historicky se na území České republiky vyskytoval názor, že jestliže o něčem většinově rozhodne kolektivní orgán, tak nelze vyvozovat trestní odpovědnost u osob, které se podílely na hlasování.[10] Tento názor argumentačně pramenil zejména ze zásady individuální trestní odpovědnosti, kterou vykládal způsobem, že není možné fyzickou osobu trestat za většinové rozhodnutí kolektivního orgánu – jednalo by se totiž podle tohoto názoru o kolektivní odpovědnost. Byl to v praxi veřejné správy poměrně rozšířený názor, ostatně jsem se s ním také osobně nejednou setkal při komunikaci se členy zastupitelstev územních samosprávných celků. Tento názor však není správný.

Realizace práva hlasovat, či ilustrativněji řečeno odevzdání hlasu, **je projevem vůle ve vnějším světě**. Vůle hlasujícího řídí pohyb, který se ve vnějším světě projeví odevzdáním konkrétního hlasu či zdržením se hlasování. Existuje tedy složka vnitřní i vnější, a proto jde o jednání ve smyslu trestního práva, byť samozřejmě automaticky nemusí být hned trestněprávně relevantní (např. kapitola 2).

Usnesení kolektivního orgánu jako výsledek právem stanoveného minimálního součtu souběžných projevů vícero individuálních vůlí hlasujících jednotlivců (jejich společného jednání – viz podkapitola 4.1.3) nelze zaměňovat s hlasováním jednotlivce, které je jeho individuálním projevem (jednáním). Utvořená společná vůle (přijaté usnesení) kolektivního orgánu není jednáním (bezprostředním projevem vůle) fyzické osoby, ale je bezprostředním následkem společného jednání hlasujících fyzických osob. Jednáním ve smyslu trestního práva je tak nepochybně individuální odevzdání hlasu bez ohledu na jeho formu.

Lze tak shrnout, že **usnesení kolektivního orgánu je pouhým následkem, či prvním z mnoha následků, společného individuálního jednání členů příslušného orgánu ve formě hlasování** (společného jednání). Názory nepřipouštějící možnost odpovědnosti za hlasování, které se zaštiťují argumentem o kolektivní vině, toto nerozlišují a rozhodovací proces oproti realitě příliš zjednodušují. Jakýkoliv

[10] Tento názor zaznamenán např. TOMAN, P. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů – II.* [online]. [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-ii.

individuální projev vůle, byť spočívající ve využití práva hlasovat, je jednáním a může, ačkoliv podle okolností také nemusí, být relevantní z hlediska trestního práva.

Samostatným a zvlášť významným jednáním ve smyslu trestního práva je také předložení návrhu k hlasování nebo jeho vypracování, což znamená, že lze samostatně posuzovat jeho trestnost (blíže viz podkapitola 4.1.3).

Ani v komparaci se zahraničím se nejedná o neobvyklou právní konstrukci. V prvé řadě lze zmínit Finsko, které odpovědnost za hlasování dokonce zakotvilo přímo v čl. 118 Ústavy Finska (731/1999, ve znění ke stavu novely 112/2011 včetně)[11], který stanovuje, že státní úředník je odpovědný za zákonnost svých úředních jednání. Je také odpovědný za rozhodnutí učiněná kolektivním orgánem, která jako jeho člen podpořil.[12]

Na druhé straně je namístě přiznat, že lze najít tradiční právní státy také s odlišným pojetím. Ve Francii se na první pohled zdá, že hlasování není chápáno jako jednání ve smyslu trestního práva, a to na základě případu, v němž byla projednávána odpovědnost členů kolektivního orgánu města, který odřízl dvě mateřské školky od veškerých dodávek služeb s výjimkou tepla z důvodu určitého počtu dětí jiné národnosti. V tomto případě francouzský Kasační dvůr (*Cour de Cassation*) uzavřel, že „vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí kolektivního orgánu, nemůže být vyvozena individuální odpovědnost hlasujících“.[13] Nicméně praktické dopady tohoto výkladu spočívající ve faktické indemnitě (absolutní imunitě) hlasujících byly následně ve Francii řešeny odpovědností alespoň iniciátorů kolektivního rozhodnutí. Konkrétně Kasační dvůr v jiném případě uzavřel, že nezávisle na rozhodnutí zastupitelstva, starosta jako zpracovatel návrhu usnesení a jeho zástupce z pozice zpravodaje se osobně podíleli na spáchaném provinění.[14]

V Německu je naopak zastáván přístup shodný s tuzemskou praxí, protože hlasování člena kolektivního orgánu pro určité usnesení je považováno za příčinu následku kolektivního rozhodnutí.[15]

V české praxi již proběhla trestní stíhání osob za to, jak hlasovaly. Prvním zásadnějším případem trestního stíhání za hlasování byl případ členů zastupitelstva a rady města Český Krumlov, kteří byli obviněni za jejich hlasování pro převzetí nákladů městem spojených s právním zastupováním osob trestně stíhaných za jednání související s činností města. Členové orgánů města hlasující proti či nehlasující vůbec

---

[11] Dostupné na webových stránkách finského Ministerstva spravedlnosti. [online]. [cit. 3. 2. 2019]. https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland.

[12] *„A civil servant is responsible for the lawfulness of his or her official actions. He or she is also responsible for a decision made by an official multi-member body that he or she has supported as one of its members. A rapporteur shall be responsible for a decision made upon his or her presentation, unless he or she has filed an objection to the decision.“*

[13] Rozhodnutí Kasačního dvora Francouzské republiky, Trestní komory, ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. 97-81653.

[14] CHETARD, D. Criminal liability of Political Decision-Makers in France. In ZIMMERMANN F. (ed.) *Criminal liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective.* Mnichov: Springer International Publishing AG, 2017, s. 65.

[15] ROXIN, C. *Strafrecht Allgemeiner Teil. 1. díl.* 4. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2006, k § 11.

trestně stíháni nebyli. Trestní stíhání všech obviněných nakonec skončilo zproštěním obžaloby, neboť skutek nebyl trestným činem.[16] Přesto je tato kauza významná z toho důvodu, že proti zahájení trestního stíhání podal jeden z obviněných ústavní stížnost, v níž tvrdil, že trestním stíháním za hlasování došlo k porušení ústavně garantovaných práv na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 3 Listiny. Ústavní stížnost však byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu (II. ÚS 653/07) mimo jiné s tím, že „státní zástupce se dostatečným způsobem vypořádal s podstatnými námitkami uplatněnými stěžovatelem ve stížnosti proti usnesení policejního orgánu". K hlasování přitom státní zástupce uvedl „že není jediný právní důvod pro to, aby obvinění jako odpovědné osoby jednající za město nenesli trestněprávní odpovědnost za rozhodování o majetkoprávních úkonech města v rámci správy a hospodaření města". Usnesením Ústavního soudu (II. ÚS 265/07) byla již předtím ve stejné věci odmítnuta také ústavní stížnost zastupitelstva města Český Krumlov pro porušení práva na samosprávu garantovaného čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.

S neexistencí ústavněprávního konfliktu v případech trestních stíhání za hlasování je možné obecně souhlasit, protože ústavní pořádek nezaručuje kolektivním orgánům trestněprávní imunitu,[17] ostatně pro ni ve světle výše uvedeného není teoretický ani věcný důvod. Pokoušet se dovozovat výjimky z působnosti trestního práva na základě prosté formy jednání (hlasování) lze považovat přímo za nebezpečné, neboť by se jednalo o stanovení právně přípustného *modu operandi* pro beztrestné páchání společensky škodlivých následků způsobem, které by při volbě jiné formy jednání bylo trestné. Trestní odpovědnost záležící čistě na takovémto formálním kritériu popírá samotnou ochranou, preventivní i regulativní funkci trestního práva.[18] Naopak jsem přesvědčen, že je nutné stanovovat výjimky z působnosti trestních zákonů v rámci systému brzd a protivah proporcionálně, např. jak náš právní řád činí přiopodstatněné ochraně ústavních orgánů,[19] např. v čl. 27 odst. 1 Ústavy.

K jednoznačnému judikaturnímu stanovisku pak došlo v případě trestního stíhání členů zastupitelstva města Liberec za hlasování pro schválení prodeje pozemků v majetku města pod cenou, jemuž předcházelo zpochybnění podkladů předmětného bodu jednání zastupitelstva. Nejvyšší soud v tomto případě judikoval, že „**trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce**. Ke schválení prodeje

[16] Nejdříve rozsudkem Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 4. 2008, sp. zn. 32 T 144/2007, potvrzeno usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 23 To 649/2008. Dovolání obviněného proti rozhodnutí soudu, že se skutek stal, ale není trestným činem, odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 4 Tdo 1205/2009.

[17] Lze srov. také BLAŽEK, J. Trestněprávní odpovědnost úředníků a zastupitelů měst a obcí – fenomén doby. *Veřejná správa.* 2015, č. 4, s. 16.

[18] K jejich obsahu srov. např. JELÍNEK, J. In JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 7. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 28 a 29.

[19] Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14, publikovaný pod č. 111/2015 Sb. n. u. ÚS.

nemovitého majetku obce se totiž vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce".[20]

Individuální hlasování je jednáním ve smyslu trestního práva nejen v případě kolektivních orgánů nadaných rozhodovací pravomocí, ale je jím jakýkoliv projev vůle vyjádřený hlasováním i v případě poradních orgánů. Z praxe je možné zmínit jeden z trestně stíhaných skutků v rámci kauzy mediálně známé jako „Opencard I". V této kauze byli trestně stíháni všichni členové hodnotící komise veřejné zakázky projektu Universální karty Pražana, kteří v rozporu s právními předpisy posoudili, hodnotili a nakonec doporučili nabídku jediného soutěžitele jako vítěznou. V této konkrétní věci nakonec došlo u všech členů hodnotící komise ke zproštění obvinění pro absenci zavinění s výjimkou jejího lépe informovaného předsedy.[21]

Lze shrnout, že individuální projev vůle v rámci hlasování je jednáním ve smyslu trestního práva. To tedy znamená, že je možné hlasováním naplnit znaky trestného činu. Určité problémy však při posuzování hlasování může činit zodpovězení otázek pachatelství, spolupachatelství a účastenství – k tomu viz zejména podkapitola 4.1.3, stejně jako otázek zavinění – k tomu viz podkapitola 5.1.1.

1.2.2 Opomenutí hlasovat

V návaznosti na předchozí podkapitolu se nabízí dodat, že ani v souvislosti s hlasováním se chápání jednání neomezuje pouze na aktivní projevení vůle odevzdáním hlasu, nejčastěji ve formě „pro", „proti", ale **jako jednání ve smyslu trestního práva může být výjimečně posouzeno také opomenutí aktivně hlasovat**. Vůlí řízené zdržení se hlasování však lze v kontextu již výše zmíněného považovat za jednání, pouze pokud by se jednalo o hlasování ve věci, v níž by měli členové kolektivního orgánu zvláštní povinnost konat prostřednictvím hlasování. V takovém případě by opomenutí mohlo spočívat jak v odevzdání hlasu „zdržel se" či také v záměrné neúčasti na hlasování. Pochopitelně stejné platí i pro aktivní kladení bezdůvodných překážek splnění povinnosti orgánu veřejné správy konat odevzdáním hlasu „proti" usnesení, kterým je plněna povinnost ve smyslu § 112 tr. zákoníku. Je vhodné

[20] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, publikované pod č. 2/2014 ve Sb. rozh. tr.

[21] Zejména rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 5 To 41/2014, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 5 Tdo 592/2015.

zdůraznit, že posouzení projevu vůle jako jednání ve smyslu trestního práva neznamená automatický vznik trestní odpovědnosti jednajících osob, neboť ta je vždy závislá také na naplnění všech dalších podmínek trestní odpovědnosti (viz dále).

Pro ilustraci lze teoreticky zmínit krajní situaci, v níž by některými členy kolektivního orgánu došlo k nekonstruktivnímu blokování (obstruování) přijetí neodkladného rozhodnutí odvracející bezprostředně hrozící vznik škody územnímu samosprávnému celku či újmy jeho obyvatelům (např. při živelné katastrofě), přičemž by bylo prokázáno, že takové opomenutí bylo činěno se záměrem způsobit předmětnou škodu či újmu, např. s motivací politicky poškodit osoby v exekutivních funkcích předmětné veřejnoprávní korporace.[22]

V souvislosti s opomenutím hlasovat došlo v české praxi k trestnímu stíhání pouze v případě dvou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, přičemž ale zdržení se hlasování v tomto případě bylo předmětem transakce, či jinak řečeno dohodnutým následkem, nikoliv samotným trestněprávně relevantním jednáním.[23] Za vinu tedy nebylo kladeno porušení zvláštní povinnosti konat, která tedy ani nebyla dovozována, ale předmětem bylo přímo konání při transakci vykazující rysy úplatkářství. Tato kauza ovšem nebyla z tohoto hlediska nikdy věcně rozhodnuta, neboť došlo k zastavení trestního stíhání z důvodu vynětí (pozn. nesprávného[24]) obviněných z pravomoci orgánů činných v trestním řízení.[25]

Protože tedy nelze dohledat v českých podmínkách případ vhodný pro praktickou ilustraci, využiji pro tyto účely německou kauzu z obchodního prostředí známou jako Lederspray či Erdal.[26] V předmětném případě šlo o společnost prodávající spreje na ošetřování kůže, při jejichž používání začali spotřebitelům vznikat zdravotní komplikace. Přestože předmětný problém byl diskutován kolektivním statutárním orgánem dané společnosti, nedošlo k rozhodnutí o stažení výrobku z trhu a bylo dále pokračováno v jeho distribuci, což vedlo k újmě na zdraví některých osob. Tyto okolnosti následně vedly k trestnímu stíhání členů statutárního orgánu za újmu způsobenou po předmětném zasedání statutárního orgánu výrobky nestaženými z trhu stejně jako výrobky nově umístěnými na trh.

---

22 Srov. PÚRY, F., RICHTER, M. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 3.

23 Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. 3 Tcu 76/2013, a usnesení ze stejného dne sp. zn. 3 Tcu 77/2013, kterými byli obvinění vyňati z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, neboť trestně stíhané jednání bylo dle názoru soudu chráněno indemnitou podle čl. 27 odst. 1 Ústavy. Proti tomuto názoru se však později v jiné věci výslovně vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I ÚS 3018/14, publikovaném pod č. 111/2015 Sb. n. u. ÚS, kterým polemizoval s názorem Nejvyššího soudu a vyjádřil, že se parlamentní indemnita vztahuje výhradně na sdělení informace nebo vyjádření názoru na „chráněných fórech“, nikoliv na jakýkoliv projev vůle v trestněprávním smyslu.

24 Viz nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14, publikovaný pod č. 111/2015 Sb. n. u. ÚS.

25 Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. 3 Tcu 76/2013 a usnesení Nejvyššího soudu z téhož dne, sp. zn. 3 Tcu 77/2013.

26 Okolnosti stručně shrnuty např. AIRES de SOUSA, S. In NIETO, MARTIN, A., QUACKELBEEN, L., SIMONATO, M. (ed.) *Food Regulation and Criminal Justice.* Peking: Maklu – Publishers, 2016, s. 134.

Německý spolkový soudní dvůr *(Bundesgerichthof)* nejprve dovodil zvláštní povinnost konat u předmětné společnosti z předchozího ohrožujícího jednání (u nás lze obdobně srov. § 112 tr. zákoníku), konkrétně na základě tzv. případu garance jakožto ručení za integritu chráněného statku. V této souvislosti spolkový soudní dvůr vyjádřil, že kdo jako výrobce či distributor uvádí na trh výrobky, jejichž použití spotřebiteli – v rozporu s jeho oprávněnými očekáváními – vytváří riziko poškození zdraví, je povinen předcházet vzniku škodlivého následku. Pokud zaviněně tuto svou povinnost nesplní, odpovídá z hlediska trestního práva za újmu způsobenou takovým opomenutím.[27] Postavení výrobce nebo distributora jako garanta zakládá jeho povinnost stáhnout z prodeje již obchodované nebezpečné výrobky.[28]

Následně německý spolkový soud tuto povinnost obchodní společnosti (právnické osoby) transformoval na osobní povinnost konkrétních fyzických osob na základě jejich postavení členů statutárního orgánu. Z opomenutí této osobní povinnosti je následně shledal vinnými. Dospěl totiž k závěru, že pokud je pro stažení výrobku z trhu nutné kolektivní rozhodnutí jednatelů, pak je každý z nich povinen učinit vše, co je v jeho silách a možnostech, aby k tomuto rozhodnutí mohlo dojít.[29]

---

[27] Rozhodnutí Německého spolkového soudního dvora ze dne 6. 7. 1990, sp. zn. 37 BGHSt 106, *„Wer als Hersteller oder Vertriebshändler Produkte in den Verkehr bringt, die derart beschaffen sind, daß deren bestimmungsgemäße Verwendung für die Verbraucher – entgegen ihren berechtigten Erwartungen – die Gefahr des Eintritts gesundheitlicher Schäden begründet, ist zur Schadensabwendung verpflichtet (Garantenstellung aus vorangegangenem Gefährdungsverhalten). Kommt er dieser Pflicht schuldhaft nicht nach, so haftet er für dadurch verursachte Schäden strafrechtlich unter dem Gesichtspunkt der durch Unterlassen begangenen Körperverletzung.“*

[28] Rozhodnutí Německého spolkového soudního dvora ze dne 6. 7. 1990, sp. zn. 37 BGHSt 106, *„Aus der Garantenstellung des Herstellers oder Vertriebshändlers ergibt sich die Verpflichtung zum Rückruf bereits in den Handel gelangter, gesundheitsgefährdender Produkte.“*

[29] Rozhodnutí Německého spolkového soudního dvora ze dne 6. 7. 1990, sp. zn. 37 BGHSt 106, *„Haben in einer GmbH mehrere Geschäftsführer gemeinsam über die Anordnung des Rückrufs zu entscheiden, so ist jeder Geschäftsführer verpflichtet, alles ihm Mögliche und Zumutbare zu tun, um diese Entscheidung herbeizuführen.“*