

Petr Toman

Trestněprávní odpovědnost zastupitelů^{*)}

V následujícím příspěvku bych Vám rád představil téma trestní odpovědnosti zastupitelů měst a obcí. Vzhledem ke stále se zvyšující trestní represi by měly být osoby, jež tuto pozici vykonávají, schopny včas posoudit možná rizika a minimalizovat je. Co přesně představuje zmíněná potencionální rizika a jak jim účinně zabránit?

Právní úprava povinnosti zastupitelů

Právních předpisů týkajících se rozličných povinností zastupitelů je mnoho. Jako základní mohu jmenovat Ústavu České republiky a Listinu základních práv a svobod, dále pak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“ a zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

Povinnosti zastupitelů jsou stanoveny rovněž vyhláškami a nařízeními platnými v obci, statuty obcí (§ 130 zákona o obcích) a konečně v usneseních zastupitelstev a rad obcí. Toto je nutné si uvědomit. Povinnost obce se rovná povinnosti obecních orgánů, a tudíž povinnosti členů těchto orgánů. V poslední době se stalo módním trendem, že každé nové zastupitelstvo, každá nová rada obce chtějí být lepší než ty minulé a přijímají další a další nová usnesení (zastupitelstev, rad apod.). Podmínky pro řádný výkon funkce si tak jen zesložitují a zpřísňují a zvětšují tak sami sobě riziko porušení nově daných povinností. Není výjimkou, že si jednotlivá usnesení zastupitelstev a zejména rad vzájemně odporují a zastupitelé se tak dostávají do neřešitelných situací, kdy ať udělají cokoli, nějakou stanovenou povinnost vždy poruší. A trestní represe tak čeká za dveřmi.

Nutno podotknout, že jednotlivá zákonná ustanovení týkající se zastupitelů jsou formulována velmi obecně. To přináší další riziko, neboť se jednotlivé povinnosti dají vztáhnout téměř na cokoli a záleží poté jen na orgánu činném v trestním řízení, zda si zachová „zdravý selský rozum“ či nikoliv, a zda v konkrétním případě protiprávní jednání bude spatřovat nebo ne.

Základem trestní represe je porušení buď zákonné, nebo smluvně převzaté

^{*)} Příspěvek je přepisem vystoupení autora na odborné konferenci Právo ve veřejné správě 2015 (pozn. red.).

povinnosti. Proto je tak důležité, aby zastupitelé a členové rad všechny své povinnosti znali a snažili se je dodržovat.

Zákon o obcích

§ 69 odst. 2 říká: „Člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: *Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že **svou funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce** (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“ Na základě uvedeného slibu bylo již v několika případech vyhodnoceno jednání zastupitele jako protiprávní a ten byl následně obžalován. Z jeho jednání bylo dovozeno porušení povinnosti spočívající ve skutečnosti, že nevykonával svou funkci svědomitě a v zájmu obce, k čemuž se právě uvedeným slibem zavázal. Zastupitel tudíž porušil svou povinnost, z které pak byla dovozena odpovědnost trestněprávní.

Velmi frekventované je zákonné ustanovení zakotvené v § 38 odst. 1 zákona o obcích: „*Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je **povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.***“

Nejčastěji citovaným zákonným ustanovením je ovšem § 39 odst. 2 znějící následovně: „*Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. **Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.***“ Policie v tomto případě zpětně přehodnocuje, zda obec, resp. zastupitelé nebo členové rady, postupovala při prodeji majetku obce v souladu se zákonem či nikoliv. Předně policie posuzuje, jak měla obec správně postupovat, a zda mohla eventuálně dosáhnout lepšího výsledku, konkrétně, zda měla obec možnost dosáhnout vyšší kupní ceny při prodeji obecního majetku.

Bohužel žádný z českých zákonů nerozlišuje mezi podnikatelským subjektem, jehož cílem je dosažení zisku a tedy spravování majetku s péčí řádného hospodáře, a obcí, která kromě těchto povinností má pochopitelně ještě jiný zájem, a tím je péče o obec a její občany jako takové. Velmi často se tak stává, že zájem obce spočívající např. v rozvoji obce, podpory vlastních občanů, prosazení obecního zájmu apod., se dostává do rozporu s povinností postupovat s péčí řádného hospodáře. Právě v těchto případech, kdy obec upřednostňuje své občany a jedná v jejich zájmu, tedy vykonává svou samosprávu, se dostává mnohdy do konfliktu s výše uvedenou povinností spravovat obec s péčí řádného hospodáře.

Citovaný § 39 odst. 2 sice primárně stanovuje výši získaného protiplnění, a to prodej ekonomicky nejvýhodnější nabídky, na druhou stranu ale připouští, kdy může být obecní majetek prodán za jinou než obvyklou cenu. Tak se může stát, pokud bude odchylka zdůvodněna. Je tedy nutný legitimní důvod mající základ v plnění úkolů obce v samostatné působnosti dle § 38 odst. 1 zákona o obcích. Bohužel právě na uvedení onoho legitimního důvodu bývá často za-

pomínáno. Za vhodné považuji zdůraznit, že policie může hodnotit pouze existenci důvodů, které byly uvedeny, nikoliv rozumnost a účelnost rozhodnutí, neboť tím by již zasahovala do samosprávy obce. Na tuto zásadu zase zapo- mínají orgány činné v trestním řízení. Mohu proto doporučit na toto zákonné ustanovení nezapomínat.

Zákon o střetu zájmů

Další z mnoha četných povinností zastupitelů jsou zakotveny v zákoně o střetu zájmů. Základem je § 83 odst. 2: **„Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“**. Uvedené zákonné ustanovení nevylučuje tzv. „hlasování pro sebe“. Je jen stanovena informační povinnost takové hlasování oznámit.

Dle § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů nesmí zastupitel upřednostňovat osobní zájem před zájmem/zájmy obce. Zákonné ustanovení je konkrétně tohoto znění: **„Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.“**

Rád bych také upozornil na § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů¹⁾, který se týká jen veřejných funkcionářů, tedy starosty, místostarosty, členů rady a případně uvolněných zastupitelů.

I zde platí, že ve všech jmenovaných případech jde o zákonem stanovené povinnosti. Zmíněná ustanovení jsou také často brána jako základ trestní odpovědnosti zastupitele.

Péče řádného hospodáře dle občanského zákoníku

Pravidlo péče řádného hospodáře je upraveno v § 159 odst. 1 současného občanského zákoníku a říká: **„Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač**

¹⁾ „Veřejný funkcionář je povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, **oznámit svůj poměr k projednávané věci**, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý.“

to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.“

Ačkoliv se může zdát, že se občanský zákoník na činnost zastupitelů nevztahuje, opak je pravdou. Proto i toto zákonné ustanovení může být základem trestněprávní odpovědnosti.

V souvislosti s tím bych rád upozornil, že zákon nevyžaduje, aby byl každý odborníkem na úplně všechno, ale uplatňuje rozumnou zásadu, že pokud někdo něčemu nerozumí, musí si to uvědomit a obstarat si odborný posudek, aby mohl v dané věci rozhodnout. V poslední době právě s ohledem na porušení zásady péče řádného hospodáře stoupá trestní odpovědnost zastupitelů.

Trestní odpovědnost zastupitelů

Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.²⁾ Protiprávní jednání je pak základním znakem toho, aby mohlo být jakékoliv jednání později posouzeno jako trestné. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby zastupitelé, dobře znali své povinnosti. Právě porušení povinnosti způsobuje protiprávní jednání. Jaké konkrétní povinnosti mohou zastupitelé porušit, jsem se pokusil demonstrovat výše.

Velmi zajímavé je rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci obce Přítluky³⁾, které víceméně potvrzuje skutečnost, že starostové i zastupitelé díky tomu, v jakém jsou postavení, musí znát (resp. presumuje se, že znají) základní zákony (zákon o obcích, různé související statuty, zákon o územním plánování, stavebním řádu, atd.). V posuzované věci tudíž neobstálo tvrzení starosty, že příslušnou právní úpravu neznal.

Uvedené potvrzuje i další rozhodnutí Nejvyššího soudu⁴⁾, které uvádí: **„Samozřejmým a presumovaným předpokladem výkonu funkce starostky (tj. funkce, které se obviněná ujala dobrovolně, a která je honorovaná) je znalost zákona o obcích a v případě starostky městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města.“**

Pokud si položíme otázku, jaké trestné činy jsou nejčastěji spatřovány v činnosti zastupitelů, tak jsou dva, a to trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“) a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 trestního zákoníku).

Jednání zastupitelů bývá posuzováno i podle jiných trestních ustanovení nebo ustanovení trestního zákoníku. Těmi se ale nebudu ve svém příspěvku zabývat, neboť se stává jen velmi ojediněle, že by bylo jednání zastupitele posuzováno podle jiného ustanovení trestního zákoníku a ne současně podle jednoho ze dvou výše uvedených.

²⁾ § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011, ze dne 31. 5. 2012.

⁴⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky, sp. zn. 11 Tdo 454/2011, ze dne 24. 2. 2012.

Zneužití pravomoci úřední osoby

Za prvé je třeba si uvědomit, že všichni zastupitelé (nejen starostové, místostarostové a ti, co vykonávají nějakou statutární funkci), ale i zastupitelé jako takoví, jsou v § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku⁵⁾ uvedeni přímo mezi úředními osobami. Tím pádem je trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby velmi frekventovaným.

V poslední době se četnost použití tohoto paragrafu poněkud omezila, a to v důsledku několika rozhodnutí Nejvyššího soudu. Ten stanovil naštěstí mantinely, resp. připomněl soudům nižších stupňů, že i starosta obce, který je nepochybně úřední osobou, ne vždy v pozici úřední osoby vystupuje. To znamená, že úřední osobou je taková osoba, o níž to jednak zákon říká, ale která současně vykonává pravomoc (když vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech jiných).

Jestliže starosta v rámci územního řízení vydává rozhodnutí obce nebo se na něm podílí, může být v postavení úřední osoby, ale na druhé straně pokud v územním řízení zastupuje starosta obec jako účastníka územního řízení, o němž je jednáno, tak v pozici úřední osoby nevystupuje. Tím pádem se také nemůže dopustit trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby.

Konkrétní znění § 329 trestního zákoníku zní následovně: „**Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti.**“. Zde ještě podotýkám, že se jedná o úmyslný trestný čin a vždy musí být prokázáno, že dotyčný při výkonu svých pravomocí měl úmysl způsobit jinému škodu nebo jinou vážnou újmu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch.

Jestliže tyto dvě podmínky prokázány nejsou, tak i v případě, že dojde k porušení pravomoci či nesplnění povinnosti vyplývající z pravomoci, bude na uvedené pohlíženo jako na krok způsobený z neznalosti a nebude se tudíž jednat o trestný čin. Bohužel tohoto závěru dosáhnou orgány činné v trestním řízení mnohdy až po pěti, osmi letech a po celou tuto dobu jsou dotyční díky

⁵⁾ **Úřední osobou je a) soudce, b) státní zástupce, c) prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci, d) člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie, f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce, g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař, h) finanční arbitř a jeho zástupce, i) fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.**

nesprávnému právnímu výkladu vládní po soudech a jejich politická kariéra i jejich osobní životy jsou definitivně zničeny.

Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku

Druhým trestným činem, který jsem zmínil, a který považuji za nejnebezpečnější, je trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku. § 220 trestního zákoníku zakotvuje, že: **„Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou (25.000 Kč), bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“**

U tohoto trestného činu jde nejen o porušení zákona, ale i o porušení smluvně převzaté povinnosti, to znamená povinnosti převzaté víceméně z titulu výkonu své funkce, z titulu přijetí funkce v zastupitelstvu, funkce starosty, atd. I zde je podmínkou způsobení škody, a to škody nikoliv malé. Škodou nikoliv malou je pouhých 25 000 Kč.

Záležitosti, o kterých zastupitelstva rozhodují, se ovšem málokdy týkají věcí, z nichž by nemohla vzniknout škoda vyšší než 25 000 Kč. Jedinou drobnou „výhodou“ je, že zde je vyžadován úmysl, musí tedy být prokázáno, že zastupitel, starosta atd. chtěl způsobit škodu nebo minimálně byl s možným způsobením škody srozuměn.

Bohužel se v trestním zákoníku vyskytuje i nedbalostní forma tohoto trestného činu zakotvená v § 220 a je následujícího znění: **„Kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu.“** Jinými slovy to znamená, že zastupitel si ani nemusel být vědom skutečnosti, že svou povinnost může porušit. Postačí, že to teoreticky vědět měl a mohl. Ačkoliv je zde vyžadováno způsobení škody minimálně ve výši 500 000 Kč, ani taková částka není tak vysoká, aby se s ní zastupitelstva velmi často ve své činnosti nesetkávala a nebyla tedy ohrožena právě spácháním tohoto trestného činu.

Z judikatury

Velmi častou otázkou je, do jaké míry lze zastupitele stíhat. Vykonávají právo obce na samosprávu. Těmto úvahám učinil přítrž Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007, kde na jedné straně sice připustil, že vedení trestního řízení se zastupiteli a možná i všemi členy zastupitelstva, případně všemi členy rady i v době jejich funkční činnosti může mít vliv na budoucí výkon samosprávy a nakládání s majetkem obce, ovšem, že to nebrání tomu, aby přesto byli zastupitelé stíháni a jejich jednání posuzováno v souladu s trestním zákonem. Tímto rozhodnutím v roce 2007 odpadla první překážka pro stíhání zastupitelů. Postupně se tedy orgány činné v trestním řízení začaly této problematice více věnovat a posuzovat jednání zastupitelů podle trestního zákona (nyní trestního zákoníku).

Dalším zajímavým rozhodnutím je usnesení Nejvyššího soudu č. j. 5 Tdo 827/2012-21 ze dne 9. 12. 2012. Do této doby se stále říkalo, že kolektivní odpovědnost v České republice neplatí, a jestliže o něčem rozhodne kolektivní orgán většinou, tak nemůže být trestně odpovědný zastupitel, který takovým způsobem hlasoval. V prosinci 2012 Nejvyšší soud rozhodl, že všichni členové zastupitelstva, kteří hlasovali pro dané usnesení, a každý z nich měl stejný hlas, mohou být trestně stíháni a může být individuálně posuzována jejich trestní odpovědnost, neboť každý svým dílem jako spolupachatel přispěl k tomu, že zastupitelstvo schválilo určité rozhodnutí (zde konkrétně to bylo rozhodnutí o prodeji pozemku), které bylo podle orgánů policie pro obec nevýhodné.

V této věci Nejvyšší soud již dále příliš nejudikoval. Já se ovšem vždy při pročítání uvedeného soudního rozhodnutí zamýšlím nad vzrůstajícími obavami zastupitelů cokoliv rozhodnout, o čemkoli hlasovat v obavě, aby po několika letech nepřišla policie, že bylo hlasování nezákonné a obci vznikla škoda. Dobrým příkladem by mohl být dle mého názoru případ „Tunel Blanka“. Dle mého mínění trvala výstavba o několik let déle právě proto, že radní Hlavního města Prahy a později i jejich nástupci, měli v důsledku jejich stíhání v kauze Opencard strach cokoliv rozhodnout, na čemkoliv se usnést, jakýkoliv problém s dodavateli narovnat, dokud o tom nerozhodne soud nebo v daném případě rozhodčí soud. A pražskému obyvatelstvu tak nezbyvá nic jiného než čekat a čekat.

Když se vrátím ke svému zamyšlení, musím podotknout, že chápu stíhání těch, co hlasovali pro přijaté usnesení, v jehož důsledku vznikla obci škoda. Ale co ti zastupitelé, kteří pro navržené usnesení nehlasovali, to nebylo přijato, a právě proto vznikla škoda? Vždyť i nepřijetím usnesení může vzniknout škoda. Tady nám zůstává ještě velmi otevřená budoucnost. Teprve se ukáže, jak bude Nejvyšší soud postupovat. V logice rozhodnutí Nejvyššího soudu jsem přesvědčen, že i ti zastupitelé, kteří byli proti přijetí usnesení, v důsledku většiny k přijetí usnesení nedošlo a obci současně díky takovému jednání vznikla škoda, mohou být trestněprávně postihováni.

Dalším zajímavým rozhodnutím, které je velice důležité pro obhajobu a je často zmiňováno, diskutováno i připomínáno v našich závěrečných řečech, je usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 848/2010 ze dne 19. 1. 2011. Právní věta zde zní: *„Jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovodit nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.“* Bohužel orgány činné v trestním řízení dělají, že toto soudní rozhodnutí neznají.

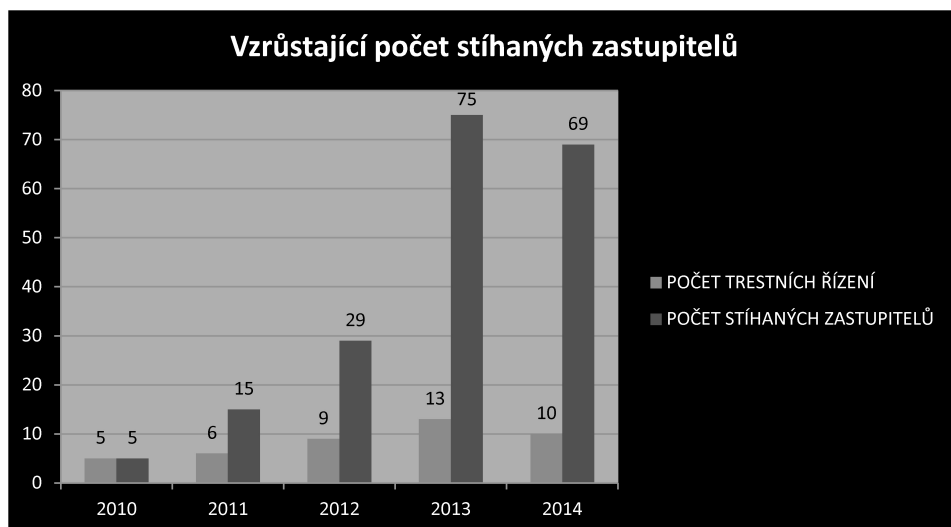
Vzhledem ke skutečnosti, že všechny trestné činy musí být zaviněné, a to ať již ve formě úmyslu nebo nedbalosti, poskytl tímto rozhodnutím Nejvyšší soud v lednu roku 2011 jistý návod, jak postupovat, jestliže se laické osoby spolehnou na informace advokáta (pravidlo se týká i jiných odborníků, například znalců, ekonomů a vztahuje se na jakýkoliv odborný nebo znalecký posudek), jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly

dovodit nesprávnost jim poskytnutých informací. V takovém případě nelze u laických osob zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody. Ačkoliv se judikát týká pouze úmyslného zavinění, domnívám se, že lze vztáhnout i na zavinění nedbalostní. Z pozice obhájce musím konstatovat, že jsem za toto soudní rozhodnutí velmi vděčný a myslím si, že by ho měl znát úplně každý, kdo ve funkci zastupitele vystupuje.

Ze statistiky

Všechna tři zmíněná soudní rozhodnutí víceméně otevřela cestu k trestnímu postihu zastupitelů, čehož se orgány činné v trestním řízení také velice rychle chopily.

Tabulka, kterou zde nabízím k zamyšlení, znázorňuje a prokazuje mé tvrzení o vzrůstajícím počtu stíhaných zastupitelů. Levé sloupce představují počty trestních řízení, pravé znázorňují počty stíhaných zastupitelů v jednotlivých letech.



Důležité je na tomto místě zdůraznit, že trestní řízení je jedno, a to bez ohledu na skutečnost, jestli je stíhán jeden starosta nebo jeden starosta plus pět radních nebo čtyřicet zastupitelů. Trestní řízení je vždy jen jedna kauza. Z tohoto důvodu je v tabulce rozdělen počet stíhaných zastupitelů (většinou je stíháno zastupitelů více) a počet trestních řízení.

Z tabulky vidíme, jak se trestní represe zvyšovala a jak se orgány činné v trestním řízení „rozjížděly“, zejména rok 2013 a 2014 je vcelku drastický. Máme tady tudíž první odpověď na otázku, zda stoupá počet trestně stíhaných zastupitelů. Ano, stoupá. V této souvislosti bych chtěl zmínit, že zastupitelů je v České republice přibližně 60 tisíc, a stíháno jich bylo během zmapovaných let (rok 1990 až 2014) 266. Ačkoliv by se mohlo zdát, že toto číslo není vysoké,

dovolím si namítnout, že já osobně bych nechtěl být jeden z těch 266, kterým trestní řízení zničilo život.

V rámci Unie obhájců, jejímž jsem členem a která se této záležitosti věnovala, jsme shromáždili jednotlivé případy, rozebrali je a pokusili jsme se vysledovat jejich vývoj. Byla to složitá práce, neboť na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení, nemáme žádné statistiky, přístup do evidencí soudů, státních zastupitelství, Ministerstva spravedlnosti. Vycházeli jsme z toho, co nám poslali kolegové advokáti, které jsme oslovili, a dále i ze sdělovacích prostředků.

V letech 1995 až 2014 bylo vedeno 75 trestních řízení proti 266 zastupitelům. Pravděpodobně jich mohlo být více, protože jsme něco přehlédli, ale je takřka vyloučeno, aby jich bylo méně. Z množiny 75 trestních řízení proti 266 zastupitelům jsme dali dohromady jen trestní řízení pravomocně ukončená, abychom se nedopouštěli nějakých nepřesností ve smyslu, jak může trestní řízení dopadnout. Navíc jsme vyloučili korupci.

Následně jsme zjistili, že ze 75 řízení bylo již 44 trestních řízení ukončeno a že v těchto řízeních bylo stíháno 100 zastupitelů. Z těchto 44 pravomocně ukončených věcí skončilo pouze 19 trestních řízení výrokem o vině. Všechno ostatní se ukázalo jako falešný poplach, špatný právní názor, či špatné právní posouzení, neznalost zákona, neznalost činnosti zastupitelů obcí, atd.

Znamená to, že 57 % ukončených trestních řízení bylo vedeno neoprávněně, a když jsme odečetli korupci, tak nám vychází 64 %. Každý šestý zastupitel byl stíhán neoprávněně, což je podle mého názoru vysoké číslo. Pakliže uvedené převedeme na jednotlivé zastupitele, tak nám vychází, že z celkového počtu 100 stíhaných zastupitelů, jejichž trestní řízení bylo pravomocně ukončeno, bylo 23 shledáno vinnými, 77 zastupitelů bylo stíháno neoprávněně. Toto jsou čísla, která odůvodňují můj názor, že být zastupitelem je opravdu adrenalinový zážitek.

Dovolili jsme si zpracovat ještě jednu drobnou statistiku. Většina případů stíhaných zastupitelů se dostala k Nejvyššímu soudu, a to kvůli rozdílnému názoru obhajoby, soudů i Nejvyššího státního zastupitelství na otázku, co je či není trestné. U Nejvyššího soudu tím pádem končí i případy, kdy byli zastupitelé pravomocně odsouzeni, a obhajoba dala dovolání, ale i když byli osvobozeni a Nejvyšší státní zástupce dal dovolání. Následující čísla dokládají můj názor na téma nekvalitní práce orgánů činných v trestním řízení.

U Nejvyššího soudu skončilo 21 trestních řízení vedených proti 64 zastupitelům. Nejvyšší soud v 10 z nich rozhodnutí soudů nižších stupňů zrušil, což tvoří 48 % nesprávných pravomocných rozhodnutí obecných soudů. Nechávám stranou, jestli Nejvyšší soud napadené rozhodnutí zrušil na základě podaného dovolání odsuzující nebo osvobozující rozsudek. Já si dovoluji pouze konstatovat, že Nejvyšší soud zrušil pro nezákonnost 48 % rozhodnutí a rozhodnutí o vině 55 % členů zastupitelů, což je z mého pohledu právníka naprosto šílené číslo.

Zejména pokud si uvědomím, že výše popsané je výpověď o odbornosti těch,

kterí rozhodují o tom, zda zastupitelé postupovali správně, zda zastupitelé správně rozhodli, znali všechny zákony, správně si je vyložili, neudělali žádnou chybu atd., je takové uvědomění si vskutku neradostné.

Další podrobnosti jsou dostupné ve **Stanovisku Unie obhájců ČR č. 3/2015**, <http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>.

Kazuistika

Největší zájem představují samozřejmě medializované kauzy. Z těch je zajímavá např. kauza obce Lipno nad Vltavou. Starosta, který 20 let pracoval ve prospěch obce do „roztrhání těla“ a dokonce obci půjčoval i vlastní peníze, byl později trestně stíhán za něco, co udělal sice dobře (konkrétně se jednalo o prodej a koupi pozemků), ale mohl to možná, teoreticky udělat ještě lépe. A výsledek, který je pro obec už tak velmi pozitivní, mohl být (možná, teoreticky) ještě lepší. Trestní odpovědnost starosty je za dané situace dovozována vlastně jen ze skutečnosti, že celá transakce mohla být provedena za podmínek pro obec snad ještě lepších a výhodnějších. To je opět důkaz toho, co všechno je možné, ačkoliv je to lidově řečeno „postaveno na hlavu“.

Další zajímavá záležitost se týkala města Náchod, které bylo postaveno do situace, že prodávalo svůj stoprocentní podíl v akciové společnosti Pivovar Náchod. Město za tímto účelem vyhlásilo výběrové řízení a následně obdrželo dvě nabídky. Jedna nabídka byla o 35 miliónů vyšší než ta druhá. Město nabídky posoudilo a dospělo k závěru, že nabídka o 35 miliónů nižší je výhodnější a následně byla uzavřena smlouva. Následovalo několikaleté trestní stíhání těch, co takto rozhodli. V rozhodnutí Nejvyššího soudu se říká, že rozumně uvažující osoba by nepřistoupila na cenu o 35 miliónů vyšší, když ta byla současně doprovázena velmi nevýhodnými podmínkami pro město nebo obec (splatnost, smluvní pokuty, úrok z prodlení, zajištění závazků, renomé kupujícího, atd.). Naštěstí pro Náchod vše dobře dopadlo, ale znovu připomínám, že šest let života, náklady právního zastoupení, nervy a neprospané noci stíhaným osobám již nikdo nevrátí.

Poslední kauza, kterou jsem již zmínil, je kauza Opencard. Předně chci citovat část z rozhodnutí městského soudu, které vydal po podání obžaloby: *„Pokud státní zástupkyně trvá na tom, že se stanoviskem advokátní kanceláře AL neměli členové Rady HMP řídit, je třeba, aby bylo objasněno, zda členové rady jsou povinni mít znalosti přesahující znalosti specialistů na autorské právo, a upřesnit, jakými předpisy je taková povinnost stanovena, nebo specifikovat jiný důvod, proč neměli renomované právní kanceláři věřit.“*

Pro osvětlení celé situaci si dovolím osvětlit skutkový stav této kauzy. Kauza spočívá v tom, že celá rada včetně primátora je stíhána za uzavření smlouvy s firmou HAGUES formou jednacího řízení bez uveřejnění, k čemuž měli stanovisko dvou advokátních kanceláří, že jen tento postup je jediná správná cesta,

protože jiná by byla v rozporu se zákonem, neboť firma HAGUES je držitelem autorských práv.

Kdyby bylo v předmětné věci vyhlášeno otevřené výběrové řízení, tak by se stejně mohl přihlásit jenom jeden uchazeč a podle zákona o zadávání veřejných zakázek v případě, kdy se přihlásí jen jeden uchazeč, musí se výběrové řízení zrušit. Soud tedy uložil státnímu zástupci, aby objasnil, zda členové rady mají mít povinnost spočívající ve znalosti přesahující znalosti specialistů na autorské právo a upřesnit, jakými předpisy je taková povinnost členům rady stanovena. Samozřejmě je presumováno, že žádnými.

Státní zástupce měl dále specifikovat jiný důvod, proč neměli renomované právní kanceláři věřit, což je v rozporu s výše citovaným stanoviskem nebo rozhodnutím Nejvyššího soudu. Pro úplnost státní zástupkyně podala odvolání, Vrchní soud to zrušil a uložil Městskému soudu v Praze, aby rozhodl sám. Trestní řízení v současnosti dále probíhá.

Jen pro pobavení cituji z obžaloby, co je dáváno za vinu exprimátorovi Svobodovi, Hudečkovi a dalším: *„Spokojili se bez přiměřených důvodů a bez náležité opatrnosti se stanoviskem expertních právníků, nezkoumali jaké smlouvy vůbec HMP s autorem programu SKC uzavřelo. O jejich neodpovědném přístupu k majetku HMP svědčí i skutečnost, že o přidělení zakázky kritizovanému dodavateli rozhodli v časovém horizontu půl hodiny.“*

Mám proto ještě jednu radu pro zastupitele, a to konkrétně, aby nepřehlíželi informaci (bez ohledu na její opodstatněnost), že je něco špatně. A to ať již to říká opozice, nějaký odborný útvar nebo kdokoliv. Vždy nebo většinou právě to, že zastupitelé, radní, starosta apod. byli někým upozorněni na skutečnost, že věc, na které pracují, či usnesení, které přijímají, vykazuje chyby a nezareagovali na to, jim způsobilo trestní stíhání.

Doporučení zastupitelům

Pokud bych měl zastupitelům a úředníkům poskytnout nějaká doporučení, jak by měli postupovat, aby nakonec vyšli s čistým štítem, poradil bych především dodržovat všechny zákony, vyhlášky a usnesení. Dále jednat s péčí řádného hospodáře, seznámit se s tím, co je péče řádného hospodáře a doufat, že jejich rozhodnutí a postup nebude vykládán orgány činnými v trestním řízení jinak.

Je zapotřebí si hlídat, kdy má rozhodovat zastupitelstvo a kdy má rozhodovat rada. Veškeré počiny pokud možno zveřejnit, neboť v některých trestních řízeních jsem viděl, že právě otázka zveřejnění byla následně soudem vyhodnocena tak, že nebylo cílem někoho poškodit, zejména ne obec (která například údajně špatně prodala pozemky, ovšem o svém postupu neustále informovala veřejnost, takže o prodeji všichni věděli a nikdo proti němu neprotestoval).

Další mé doporučení je přibírat advokáty, znalce, odborníky, ekonomy, protože to vzhledem k soudnímu rozhodnutí, které jsem zmínil, chrání samotné zastupitele.

Dále odůvodňovat všechna rozhodnutí, a to nejen proto, že později detaily zapomenete, ale i kvůli již zmíněnému § 39 zákona o obcích.

A jedna kuriózní rada – je potřeba se věnovat jakékoliv problematice dostatečně dlouhou dobu. V kauze Opencard obžaloba vyčetla radě, že se tak složité kauze věnovala jenom 30 minut. Bohužel neřekla, jak dlouhý čas by předmětné kauze věnovat měla. Ovšem jestliže je 30 minut málo, tak se posuzování jednotlivých věcí věnujte déle. Také si schovávejte materiály ke všem rozhodnutím, které děláte, a to minimálně deset let, mohou se vám hodit a Vaši nástupci Vám je v případě potřeby pravděpodobně dobrovolně nevydají.

Pokud jsem zmínil starostu, je potřeba upozornit na rozsudek Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I ÚS 2574/14, který upřesňuje právě záležitost, kdy starosta může postupovat bez ohledu na rozhodnutí zastupitelstva a kdy nikoliv. Kauza byla velmi zajímavá, zastupitelstvo schválilo prodej určitého pozemku (uzavření kupní smlouvy) a starosta sám od sebe ve prospěch obce do kupní smlouvy dodal smluvní pokutu, kterou měla obec dostat v případě, že protistrana nedodrží určitý závazek vyplývající z předmětné smlouvy. Všechny soudy včetně Nejvyššího soudu (jednalo se o civilní věc) dospěly k závěru, že smluvní pokuta je neplatná, protože takové doplnění smlouvy neschválilo zastupitelstvo ani rada. Starosta byl dle jejich přesvědčení nadán jen oprávněním podepisovat, nikoliv dotvářet vůli obce. Ústavní soud poté k posuzované věci konstatoval, že je nesmysl, aby starostům nezůstala žádná pravomoc a oni byli jenom podepisující stroje a první mezi rovnými v radě. Dle Ústavního soudu jsou starostům určitá oprávnění při uzavírání smluv pochopitelně dána, pakliže se nejedná o podstatnou náležitost smlouvy.

Závěrem

Trestněprávní odpovědností ovšem možné svízelnosti zastupitelům nekončí. I když se zastupitelům podaří vykličkovat z trestní odpovědnosti, tak není vyloučeno, že by nemohli být žalováni na náhradu škody v civilním řízení. A to samozřejmě s odůvodněním, že trestně stíhán zastupitel nebyl, protože např. chyběl nějaký znak trestného činu.

Za způsobenou škodu zde odpovídají všichni zastupitelé společně a nerozdílně a obec, která eventuálně může mít za tím účelem i opatrovníka, může zažalovat kteréhokoliv zastupitele, neboť všichni jsou odpovědní solidárně. Záleží jen na rozhodnutí obce, zda tak bude postupovat či nikoliv. Obec má povinnost, a tím pádem všichni zastupitelé, členové rady atd., vymáhat všechny náhrady škody, uplatňovat pohledávky apod. Jestliže se tak neděje, opět vzniká odpovědnost, a opět může být spáchán trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Uvedené není pouhá teorie, například bývalý starosta městské části Prahy 2 byl již odsouzen k náhradě škody. Civilní soud mu uložil zaplatit náhradu škody ve výši 300 000 Kč za to, že vyhlásili jednací řízení bez uveřejnění. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jej zrušil a uložil pokutu ve výši 300 000 Kč obci.

Obec, která byla ráda, že dostala uhradit „pouhých“ 300 000 Kč (z daného rozmezí 300 000 – 5 000 000 Kč), se ani neodvolala, pokutu zaplatila a měla radost, že vše tak dobře dopadlo. Ale vzhledem ke skutečnosti, že občanský zákoník nyní s otázkou zavinění nově zachází poněkud jinak než dříve, máme v tento okamžik rozhodnutí, že bývalý starosta musí zaplatit 300 000 Kč. A bude dále jen na něm, jak se vypořádá s dalšími členy rady.

Nedávno jsem objevil zajímavý článek, že si zastupitelé ve Žďáře již uvědomili možná rizika s výkonem jejich funkce spojená a pojistili se. Otázkou však zůstává, zda jejich rozhodnutí někdo neshledá v rozporu s trestním zákoníkem a nebude je trestně stíhat. Ale to je již jiná otázka...