

Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí

Criminal Liability of Representatives of Cities and Municipalities

Roman Vicherek*

Abstrakt

Ve své článku se hodlám věnovat trestní odpovědnosti úředních osob především se zaměřením na členy zastupitelstev měst a obcí. Podrobně se budu zabývat riziky, která z výkonu této funkce plynou a okolnostem, kdy z obavy těchto osoby z přepínání trestní represe vedou k situaci, kdy se nedaří řadu zastupitelstev především v menších obcích a městech obsadit.

Klíčová slova

Trestní odpovědnost zastupitelů obcí; zneužití pravomoci úřední osoby; porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Abstract

In my article I intend to the criminal liability of officials mainly focused on members of councils of towns and villages. I will address in detail the risks that the performance of such duties arise and circumstances in which the concerns of the people from switching criminal repression leads to a situation where a series of councils are failing, especially in smaller towns and cities occupy.

Keywords

Criminal Liability of Representatives of Municipalities; Abuse of Powers of an Official Person; Violation of Obligations of Trust.

Úvod

V posledních několika letech jsme svědky zvýšeného počtu trestních stíhání na komunální úrovni, a to u zastupitelů měst a obcí, případně radních či starostů. Je to tím, že by ze strany námi volených zástupců docházelo k častějšímu páchání trestné činnosti, či tento trend má jiné příčiny?

Mezi zastupiteli řady měst a obcí mám své známé, jejich práce je pro obec důležitá, často časově náročná a nenahraditelná. Tyto osoby rozhodují o základních otázkách řízení a směřování jednotlivých obcí a měli by to být ti nejlepší z dané komunity obce či města, což je v zájmu všech občanů. Z jejich úst však často v poslední době slyším povzdech, že s přijetím funkcí v komunální politice pro ně rok od roku stoupá riziko, že při svém rozhodování a hlasování, se mohou ocitnout v hledáčku orgánů činných v trestním řízení. Důsledkem těchto skutečností je situace, kdy v řadě menší obci je problematické do zastupitelstva vůbec někoho „dostat“.

* JUDr. Roman Vicherek, doktorand, Katedra trestního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno / Ph.D. student, Department of Criminal Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: vicherek@mail.muni.cz

Odpovědnost zastupitelů by měla být především v rovině politické, trestní odpovědnost by s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe a pojmání trestního práva jako ultima ratio, měl nastupovat vždy až jako poslední, pokud selžou všechny ostatní typy odpovědnosti – politické, občanskoprávní či správní mechanismy. V některých případech, které se v poslední době objevily v médiích, je to ale naopak a je na místě si klást otázku, zda se trestní odpovědnost nenadužívá.

Snaha zorientovat se v této problematice a poskytnou kvalifikovanou odpověď na výše uvedené povzdechy zastupitelů, mne vedli ke snaze najít limity trestní odpovědnosti zastupitelů, ale nepřímo i rady či starostů, tedy osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků a pokusit se odlišit odpovědnost politickou od odpovědnosti trestně právní. Je nutné si odpovědět na otázku, zda jsou obavy zastupitelů ze vzrůstající trestní represe oprávněné či nikoliv. Nehodlám se zabývat celou šíří trestné činnosti páchanou zastupiteli, na to v této práci není dostatek prostoru, ale zaměřím se na nejspornější problematiku, související s hlasováním zastupitelů obcí především při rozhodování o nakládání s majetkem v samostatné působnosti obcí

Předmětná problematika trestního stíhání zastupitelů obcí však nezůstala toliko na komunální úrovni, ale vyvolala i spor, a z části odlišnou interpretaci zjištěných faktů, na celostátní úrovni a to mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím, které zpracovalo a publikovalo 24. 9. 2014 pod sp. zn. 7NZN 603/2014 analýzu označen jako „*Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků*“¹ a Unii obhájců České republiky, kteří publikovali ke dni 18. 3. 2015 „*Stanovisko č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí*“². Na názory obou stran tohoto sporů je nutné se podívat nestaranýma očima a vyvodit konkrétní závěry.

1 Zastupitelé měst a obcí

Dle § 5 z.č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce, dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města, dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města.³ Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením. Svůj mandát zastupitelé vykonávají osobně a v souladu se svým slibem a nejsou vázáni žádnými příkazy (§ 69 odst. 4 zákona o obcích).

1 Nejvyšší státní zastupitelství vydává analýzu k trestní odpovědnosti zastupitelů a radních [online]. Publikováno 24. 9. 2014 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovdnosti-zastupitel-a-radnich>>“.

2 Unie obhájců ČR. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. Publikováno 18. 3. 2015 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.uocr.cz/wp-content/uploads/2015/04/Stanovisko-Unie-obh%C3%A1jc%C5%AF-%C4%8CR-%C4%8D-32015-k-trestn%C3%ADmu-t%C3%ADh%C3%A1n%C3%AD-zastupitel%C5%AF-m%C4%9Bst-a-obc%C3%AD.pdf>>“.

3 Pro účely tohoto článku se nebudu zabývat odlišnou úpravou pro statutární města vyplývající z § 5 odst. 2, z.č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

Povinnosti zastupitelů obcí jsou upraveny především v zákonech:

- č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Další povinnosti poté stanoví, vyhlášky a nařízení obce, statuty obcí a usnesení zastupitelství a rad obcí.

Výslovně je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb. **povinnost zastupitelů účasti na zasedáních a plnění úkolů uložených obecními orgány** (§ 83 odst. 1) a dále povinnost **oznámit střet zájmů** (§ 83 odst. 2) Zastupiteli vymezuje povinnosti i složený **slib** dle § 69 odst. 2, především povinnost vykonávat funkci svědomitě, v zájmu obce a jeho občanů a povinnost řídit se právními předpisy.

Ve **vztahu k majetku obce**, je nutné poukázat především na **povinnost péče řádného hospodáře** vyplývající z ustanovení § 159 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., ze kterého vyplývá, že: „*Kdo přijme funkci člena voleného orgánu (tedy i zastupitel obce), 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 to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.*“ Zákon však nevyžaduje, aby každý byl odborníkem úplně na 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.⁴

Povinnosti zastupitelů ve vztahu k majetku obce dále upravuje zákon o obcích, ze kterého vyplývá, že *majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku* (§ 38 odst. 1). *Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím* (§ 38 odst. 2). *Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obhacení* (§ 38 odst. 6).

Pokud jde o **hlasování zastupitelů**, pak se na ně nevztahuje **dobrodělní imunity**, jako na poslance či senátory⁵, ani institut souhlasu s trestním stíháním ze strany zastupitelstva, jichž jsou členy. Zastupitelé tedy musí pečlivě vážit každý důsledek svých projevů při zasedání zastupitelstva, včetně hlasování. Nemyslím si, že by bylo na místě nějakou formu imunity u zastupitelů zavádět. Poslanecká sněmovna je jednou ze složek zákonodárné moci

⁴ TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů I.* [online]. Publikováno 15. 12. 2015 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

⁵ Tyto podle článku 27 Ústavy ČR nelze postihnout za hlasování v Poslanecké sněmovně či Senátu nebo v jejich orgánech a trestně je nelze stíhat ani za projevy učiněné v obou komorách parlamentu a v jejich orgánech.

a její imunita je exempcí z moci výkonné a soudní. Poslanecká imunita tedy zaručuje nezávislost poslanců (tedy části moci zákonodárné) na moci výkonné a soudní, a tudíž patří do systému brzd a rovnovah. Tito mají imunitu pouze procesněprávní, tedy nemohou být stíháni klasickou cestou (nemohou být standardně stíháni mocí výkonnou a soudní), ale musí je ke stíhání poslanecká sněmovna vydat. Členové parlamentu ale již nepožívají imunitu hmotněprávní, to znamená, že nejsou vyjmuti z působnosti trestního zákona.

2 Trestní odpovědnost

Zastupitelé mohou páchat trestné činy s obecným subjektem, jako každá jiná fyzická osob, ty však nejsou obsahem mé práce, nebo trestné činy se **speciálním subjektem**, tedy ty trestné činy, kde vystupují jako **úřední osoby** ve smyslu § 127 trestního zákoníku (dříve veřejní činitelé podle § 89 odst. 9 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009). Z pohledu § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku, jsou osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků úředními osobami. Tohoto postavení však požívají pouze, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Dle § 127 odst. 2 trestního zákoníku se k trestní odpovědnosti vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.

Zastupitel obce, stejně jako i občan v běžném životě, musí nést odpovědnost za své jednání. Zůstává otázkou, v jaké rovině tato odpovědnost bude zakotvena, zda postačí odpovědnost občanskoprávní, odpovědnost správní či v případě zastupitele odpovědnost politická, nebo bude nutné přistoupit k odpovědnosti trestní. Pokud jde o **hlasování na zastupitelstvu**, principiálně by se mělo vycházet z toho, že zastupitel hlasuje v zájmu obce, kterou platně ve spojení s ostatními zastupiteli na základě pověření voličů reprezentuje. Sám o ničem nerozhoduje, pouze ve spojitosti s ostatními zastupiteli rozhoduje jako kolektivní orgán obce – zastupitelstvo. Zastupitel hlasuje a teprve jeho prostřednictvím rozhoduje kolektivní orgán – zastupitelstvo. Jestliže převažují osobní zájmy zastupitele nad zájmy obce, respektive při hlasování zastupitel vědomě upřednostní své osobní zájmy, pak samozřejmě musí nést i případnou odpovědnost, a to i trestní.

Jedním z prvních rozhodnutí, které umožnilo **trestního stíhání zastupitelů za hlasování v zastupitelstvu** obce je **rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007**,⁶ ve kterém Ústavní soud konstatoval, že: „*trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města. To však nestačí, aby tento orgán samosprávy byl vedle fyzických osob – svých současných či bývalých členů – nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich trestních věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu ke dosažení tohoto cíle a ke uplatnění nastolené argumentace.*“ Tímto rozhodnutím Ústavní soud

⁶ Obdobně potom usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 26. 6. 2008 pod sp. Zn. II. ÚS 653/07.

připustil, že trestní stíhání zastupitelů v souvislosti s hlasováním zastupitelstva může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města, avšak nevyvodil z toho žádné závěry ve vztahu k právu obcí na samosprávu. Tím akceptoval trestní stíhání minulých, současných i budoucích zastupitelů.

Pokud jde o **individuální odpovědnost každého zastupitele za jeho hlasování v zastupitelstvu** jako kolektivním orgánu, pak toto posvětil **Nejvyšší soud ČR** ve svém rozhodnutí ze dne **19. 12. 2012 pod sp. zn. 5Tdo 827/2012**, kdy uvedl: „*Jestliže obvinění jako členové zastupitelstva obce (města) rozhodli na zasedání tohoto vrcholného orgánu obce o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná (např. za částku ve výši asi 1 500 000 Kč, ačkoli dosažitelná cena byla asi 5 000 000 Kč), lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Přitom význam rozhodování členů zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku obce a jejich postavení odůvodňuje i úvahu o tom, že pokud shora uvedeným způsobem porušili povinnost řádně opatrovat nebo spravovat majetek obce, jde o porušení důležité povinnosti ve smyslu § 255a odst. 1 tr. zák., resp. § 221 odst. 1 tr. zákoníku. Zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti (§ 5 písm. a/ tr. zák., § 16 odst. 1 písm. a/, odst. 2 tr. zákoníku) by zde bylo možné dovodit u členů zastupitelstva obce mimo jiné z toho, že na zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhodovalo o schválení prodeje nemovitého majetku obce, byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny a které vědomě pominuli. **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 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 přijaté touto 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.“*

Z výše uvedených rozhodnutí je tedy možné dospět k závěru, že judikatura umožňuje trestní stíhání zastupitelů obce v souvislosti s hlasováním v zastupitelstvu, kdy lze dovodit individuální odpovědnost každého konkrétního zastupitele.

Pokud pomineme trestnou činnost související s korupcí, jejíž trestnost nevzbuzuje závažnější výkladové problémy, pak se u zastupitelů při rozhodování o majetku obce jedná především o trestní stíhání pro tyto trestný činy:

- zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku,
- porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku.

Jednání zastupitelů bývá posuzováno i podle jiných ustanovení trestního zákoníku, těmito se však nebudu ve svém příspěvku zabývat.

- **§ 329 zneužití pravomoci úřední osoby**

Předmětná skutková podstata je naplněná tím, že **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.**

Musí se jednat o úmyslný trestný čin, kdy je nutné prokázat, že úřední osoba (speciální subjekt, kterým zastupitel je) 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.⁷

Předmětný trestný čin má i svou nedbalostní variantu v ustanovení **§ 330 trestního zákoníku**, nicméně z praxe jsem nezaznamenal žádný případ, který by byl takto kvalifikován. Shodný názor má i Jan Sváček předseda Vrchního soudu v Praze.⁸

- **§ 220 porušení povinnosti při správě cizího majetku**

Z § 220 trestního zákoníku vyplývá, že: „*Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatřovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, 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 z titulu výkonu své funkce, tedy i z titulu přijetí funkce v zastupitelstvu obce. I zde je podmínkou způsobení škody, a to škody toliko nikoliv malé. Tedy škody ve výši pouhých 25 000 Kč. Tato hranice se jeví jako poměrně nízká, kdy zastupitelstva obcí jednájí převážně o případech, kdy dopady jsou výrazně vyšší. I u této skutkové podstaty je vyžadován úmysl, musí tedy být prokázáno, že zastupitel, chtěl způsobit škodu nebo minimálně byl s možným způsobením škody srozuměn.

I u této skutkové podstaty upravuje trestní zákoník nedbalostní variantu a to v ustanovení **§ 221** která 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.

⁷ TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů I.* [online]. Publikováno 15. 12. 2015 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

⁸ SVÁČEK, Jan. *Rozhodování zastupitelů není jen o ceně, ale i o politice a etice* [online]. Publikováno 22. 7. 2014 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/07/jan-svacek-rozhodovani-zastupitelu-neni-jen-o-cene-ale-i-o-politice-a-etice/>>.

Postačí, že uvedené teoreticky vědět měl a mohl. V případě nedbalostní varianty je vyžadováno způsobení škody značné, tedy škody minimálně ve výši 500 000 Kč.

Problematická místa trestněprávní kvalifikace:

- **vznik škody x veřejný zájem obce**

Škoda se chápe jako újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích. **Skutečnou škodou** u výše uvedené trestné činnosti se pak rozumí jakékoli zmenšení hodnoty 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.⁹ V případě obce, na rozdíl od podnikatelských subjektů, jejichž účelem je dosažení zisku, není a nemůže být zisk jediným kritériem, na základě kterého by se zastupitelstva obce měla rozhodovat. Prioritní by pro zastupitelstvo obce měl být především **zájem občanů obce a péče o obec** jako takovou, především o její rozvoj a prosazení obecného zájmu. Obec je povinná pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů obec chrání též veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona o obcích) a vytváří podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, dostatečně vhodným, místním poměrům a zvyklostem přiměřeným způsobem (§ 35 odst. 2 zákona o obcích).

Pokud jde o otázku vzniku škody z jednání obce (konkrétně starosty obce), pak lze poukázat na rozhodnutí **Nejvyššího soudu** sp. zn. **5 Tdo 273/2014 ze dne 16. 7. 2014**, který uvedl: „*Přestože cena stanovená společností P.H. byla o 35 milionů vyšší, na čemž dogmaticky dovolatel (NSZ) staví své tvrzení o vzniku škody ve formě majetkové újmy, ve skutečnosti se její úhrada jevila nejistou, a to nejen ve svém rozsahu, ale dokonce budoucí možná neshoda stran na jejím snížení mohla pro kupujícího znamenat právo odstoupení od smlouvy. Proto je nutné odmítnout názor nejvyššího státního zástupce o poškození města N. výběrem kupujícího, který byl ochoten, (a také tak následně fakticky učinil), zaplatit za akcie cenu sice nižší, ale bezprostředně po uzavření smlouvy bez jakýchkoli podmínek. Nabídka společnosti PH byla pro prodávajícího natolik riskantní v možných důsledcích, a to s ohledem na dobu splatnosti, ale především na naprosto nepředvídatelný a pro město N. dokonce neovlivnitelný vývoj (fakticky nesmělo vykonávat akcionářská práva), že rozumně uvažující osoba by na ní nepřistoupila. Z tohoto pohledu není možné vyčítat výběrové komisi a členům obou orgánů města i obviněnému, že při výběru vhodného smluvního partnera na odkoupení akcií PN, a. s., považovali za pro město výhodnější a lepší nabídku obchodní společnosti L, a. s.*“

Veřejný zájem občanů obce a obce samotné nevede vždy k maximalizaci zisku či finančního prospěchu obce. Představme si situaci, kdy zastupitelstvo rozhoduje o směně pozemků, která z účetního hlediska způsobí obci ztrátu. Obec totiž smění pozemek s vyšší účetní hodnotou za pozemek s nižší účetní hodnotou, nicméně

⁹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník - Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2185–2186.

tato směna umožní obci vybudovat obchvat obce, který povede jednak ke zlepšení dopravní situace v obci, jakož i ke zlepšení životního prostředí. Mám za to, že takové jednání je v zájmu obce a zastupitelstvo by jej mělo realizovat, přestože na první pohled se může zdát, že zastupitelstvo obce pochybilo. Tento zjednodušující pohled na transakce obce, kdy není cílem transakce dosažení maximálního zisku, ale veřejný zájem, vede často orgány činné v trestním řízení ke zjednodušenému pohledu na věc a stíhání zastupitelů. Je totiž snazší vyjít z účetní hodnoty směněných pozemků, zjištěných případně znaleckým posudkem než se zabývat otázkou veřejného zájmu obce, která je orgánům činným v trestním řízení zcela cizí. Nicméně je nutné se vyvarovat mechanického posuzování znaků objektivní stránky trestného činu, je nutné proniknout do hloubky problematiky a konkrétní věc posuzovat komplexně ze všech úhlů.

Shodně se vyjadřuje i Nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman když upozorňuje, že ekonomická výhodnost prodeje nemovitostí obcí či jejich majetkových převodů nesmí být jediným hlediskem, podle něhož je státní zástupce hodnotí. Nízká cena totiž může být vysvětlena tím, že obec získá od kupce jinou výhodu, například kupce slíbí dekontaminaci znečištěných pozemků, které mu obecní či městská samospráva výhodně prodá.¹⁰

Na výše uvedený případ dopadá i zákonné ustanovení a to § 39 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého platí, že „*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.*“. Ekonomická výhodnost dispozičních operací s majetkem obce (koupě, prodej, směna apod.) je prvotním hlediskem, avšak není a ani nemůže toto být hlediskem jediným. Zákon o obcích umožňuje odchýlit se od této ekonomické výhodnosti dispoziční operace, ale jen, když je taková odchylka důvodná. Což znamená, že tato odchylka musí být založena na legitimních, objektivních důvodech, a současně tyto důvody musí být prokazatelným způsobem zaznamenány v rozhodnutí orgánu obce. Zde lze odkázat např. na **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3950/2010**, podle kterého je: „*Smlouva o úplatném převodu obecního majetku za cenu podstatně nižší, než je cena v místě a čase obvyklá, je bez náležitých důvodů pro tuto odchylku neplatná podle § 39 obč. zák., neboť svým obsahem odporuje zákonu (§ 39 odst. 2 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů).*“

Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích umožňuje dospět obci i k odlišnému závěru při převodu obecního majetku (nepůjde o maximalizaci zisku), pokud bude odchylka zdůvodněná, tedy bude mít legitimní základ v plnění úkolů obce v samostatné působnosti dle § 38 odst. 1 zákona o obcích. Právě posuzování těchto odchylek, pak činí orgánům činným v trestním řízení značné potíže, kdy je nutno vyhodnotit i další relevantní údaje a není možné vyjít jen z jednoduchého porovnání cen (v tomto případě zisku pro obec).

¹⁰ ZEMAN, Pavel. *Zastupitelé a radní netrpí přemírou trestní represe* [online]. Publikováno 24. 9. 2014 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/09/pavel-zeman-zastupitele-a-radni-netrpi-premirou-trestni-represe/>>.

- **subjektivní stránka**

Je nutné si uvědomit, že v ČR je v současné době něco okolo 60.000 zastupitelů, ne všichni jsou právníci či specialisté na trestní právo. Každý zastupitel není, a ani nemůže být, odborníkem na každou oblast správy obce, o které hlasují. Zastupitelé často rozhodují 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, tedy osobami znalými dané problematiky. Zastupitelé poté hlasují na základě podkladů zpracovaných odbornými zaměstnanci obcí, popř. dokonce na základě právních stanovisek advokátních kanceláří či znaleckých posudků. Pokud takové stanovisko nebo zpracované podklady přijetí rozhodnutí doporučují 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, protože bude chybět subjektivní stránka trestného činu.

Existují i případy, kdy PČR stíhala starostu obce, který rozhodl o nakládání s majetkem obce za cenu dle znaleckého posudku, avšak byli následně trestně stíháni proto, že znalec jmenovaný policií dospěl k odlišné ceně (rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 273/2014 ze dne 16. 7. 2014). Často si poté zastupitele kladli otázku, kolik znaleckých či právních posudků musí před svým rozhodnutím mít, aby se vyhnuli nebezpečí trestního stíhání, a poukazovali na příklady, v nichž ani dva posudky nepostačovaly, neboť si policie obstarala další posudek, který dospěl k odlišnému závěru než jejich znalci.¹¹

Na tuto skutečnost však reagoval i **Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 848/2010 ze dne 19. 1. 2011** kdy uvedl: „*Jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovést nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.*“ Pokud se tedy zastupitelé jako právní laici spolehnou na informace advokáta, ale mám zato, že i dalších odborníků například znalců, jako osob problematiky znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovést nesprávnost jim poskytnutých informací, pak u nich zpravidla nelze dovést úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání. Ačkoliv se judikát týká pouze úmyslného zavinění, mám za to, že lze vztáhnout i na zavinění nedbalostní.

NSZ se ve své analýze pokusilo ve vztahu k subjektivní stránce trestného činu vymezit skutečnosti, které nejčastěji vedli k spáchání některého z výše uvedených trestných činů z vědomé, resp. nyní hrubé nedbalosti.

¹¹ Unie obhájců ČR. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí* [online]. Publikováno 18. 3. 2015 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.uocr.cz/wp-content/uploads/2015/04/Stanovisko-Unie-obh%C3%A1jc%C5%AF-%C4%8CR-%C4%8D-32015-k-trestn%C3%ADmu-t%C3%ADh%C3%A1n%C3%AD-zastupitel%C5%AF-m%C4%9Bst-a-obc%C3%AD.pdf>>.

- Člen nebo členové byli přítomni na zasedání zastupitelstva rozhodného dne.
- V rozhodný den na zasedání zastupitelstva předmětem jednání bylo rozhodování o prodeji předmětného nemovitého majetku obce.
- Členové zastupitelstva přítomní na uvedeném zasedání ***zastupitelstva byli upozorněni (např. jinými členy zastupitelstva) na skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké ceny, za kterou se navrhuje nemovitost prodat.***
- Členové ***upozornění na možnou příliš nízkou cenu pomínuli.***
- Členové na zasedání zastupitelstva přes uvedené upozornění hlasovali pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce.
- Usnesení o schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce bylo přijato nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce (§ 87 OZ), takže uvedená většina členů zastupitelstva se bezprostředně podílela na přijetí tohoto rozhodnutí zastupitelstva, přičemž každý z jeho členů měl stejný hlas.¹²

3 Statistika

Ministerstvo spravedlnosti ani justice nevedou žádné relevantní statistiky, které by nám mohli dát informaci, zda a jak často jsou stíhány zastupitelé obcí. Je možné dohledat dva prameny, které pracují se statistikami z této oblasti, a to již výše zmiňovaná analýza Nejvyššího státního zastupitelství, publikována 24. 9. 2014 pod sp. zn. 7NZN 603/2014 označená jako „*Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků*“¹³ a stanovisko Unie obhájců České republiky, publikované 18. 3. 2015 pod názvem „*Stanovisko č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí*“¹⁴. Oba zdroje však podávají dosti odlišné informace.

NSZ pracovalo jednak s rozhodnutími Nejvyššího soudu v rámci dovolání, jednak s případy vedenými u NSZ. Z této statistiky vyplývá, že od roku 2008 do září 2014 došlo k 22 rozhodnutím Nejvyššího soudu, kdy bylo vedeno řízení s 24 zastupiteli (z toho s 23 zastupiteli v jedné věci). Jen v 11 případech se jednání týkalo nakládání s majetkem, z toho v 9 případech s nakládání majetkem bez souhlasu rady nebo zastupitelstva. NSZ bylo činné v 15 věcech. Obviněno v těchto věcích bylo 15 zastupitelů, 5 případů se tý-

¹² Nejvyšší státní zastupitelství vydává analýzu k trestní odpovědnosti zastupitelů a radních [online]. Publikováno 24. 9. 2014 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovdnosti-zastupitel-a-radnich>>.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Unie obhájců ČR. Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí [online]. Publikováno 18. 3. 2015 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.uocr.cz/wp-content/uploads/2015/04/Stanovisko-Unie-obh%C3%A1jc%C5%AF-%C4%8CR-%C4%8D-32015-k-trestn%C3%ADmu-t%C3%ADh%C3%A1n%C3%AD-zastupitel%C5%AF-m%C4%9Bst-a-obc%C3%AD.pdf>>.

kalo nakládání s majetkem, z toho 4 případy byly nakládání s majetkem bez souhlasu zastupitelstva nebo rady.¹⁵

Naopak ze stanoviska **Unie obhájců České republiky** vyplývá, že v letech **1995 až 2014** bylo vedeno **75 trestních řízení proti 266 zastupitelům**. Oproti analýze NSZ zmapovali navíc 38 případů. V **29** trestních řízeních bylo jednání zastupitelů kvalifikováno buď samostatně, nebo v souběhu s trestným činem ***zneužití pravomoci úřední osoby, jako porušení povinnosti při správě cizího majetku*** (§ 220 a § 221 TZ, § 255 TrZ), v **51** trestních řízeních bylo kvalifikováno jednání zastupitelů jako ***zneužití pravomoci úřední osoby*** (§ 158 TrZ, § 329 TZ), v 9 trestních řízeních bylo kvalifikováno jednání zastupitelů jako přijetí úplatku (§ 160 TrZ, § 331 TZ), v 31 trestních řízeních byla užitá jiná právní kvalifikace.

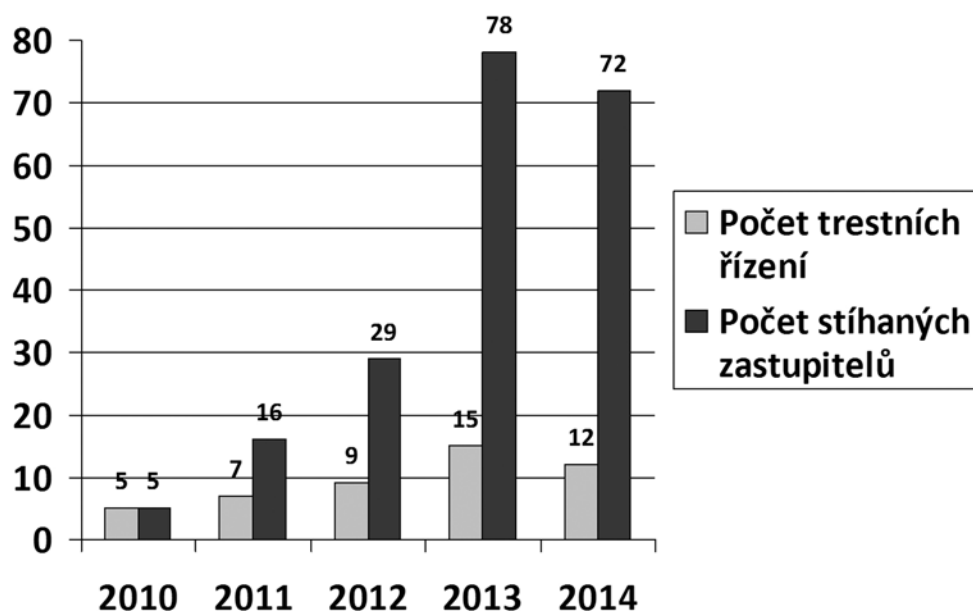
K 28. 2. 2015 bylo pravomocně ukončeno 43 trestních řízení proti 100 zastupitelům. Z tohoto počtu bylo 19 trestních řízení ukončeno výrokem o vině obžalovaného zastupitele. Zbývajících 24 trestních řízení bylo ukončeno jinak (5 trestních řízení ukončeno státním zástupcem – 2x zastaveno, 3x zrušeno usnesení o zahájení trestního stíhání, 17 trestních řízení ukončeno zproštěním obžaloby soudem). V jednom případě bylo ukončeno jak zproštěním obžaloby soudem, tak i výrokem o vině. V jednom případě bylo ukončeno zproštěním obžaloby soudem, tak i zastavením trestního stíhání SZ, to znamená, že 58 % trestních řízení, která již byla pravomocně ukončena, bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně. Odečteme-li případy trestních řízení, v nichž byl obsažen korupční prvek (celkem 6 trestních řízení, z nichž 5 skončilo výrokem o vině a jeden zproštěním obžaloby), pak je toto číslo ještě vyšší: **65 % trestních řízení, která již byla pravomocně ukončena, a nebyl v nich obsažen korupční prvek, bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně.**

Rozdíly v obou statistikách vyplývají z jejich záběru. Data poskytnuté Uníí obhájců ČR jsou za delší časové období od roku 1995 do 28. 5. 2015, zatímco data NSZ jsou poskytována za období od 2008 do září 2014. Navíc NSZ vycházelo jen z omezeného množství dat, ke kterým mělo přístup přes své databáze (nevycházelo s dat OSZ a KSZ), oproti tomu Unie obhájců se pokusila postihnout celé spektrum těchto případů, kriticky je však nutné uvést, že Unie obhájců nemá prostředky k objektivnímu zkoumání, kdy vychází toliko z dat poskytnutých svými členy. Je tedy reálné, že těchto případů bude výrazně více a čísla poskytnutá Uníí obhájců ČR můžeme považovat za minimální.

V České republice je v současné době přibližně 6200 obcí, ve kterých působí přibližně 60.000 zastupitelů. Pokud zohledníme funkční období zastupitelstva, tak z předmětných čísel je patrné, že trestně stíháno v letech 1995 – 2014 bylo méně než 0,1% zastupitelů. Celkový počet stíhaných zastupitelů pak, dle mého názoru, není nijak enormní, spíše

¹⁵ *Nejvyšší státní zastupitelství vydává analýzu ke trestní odpovědnosti zastupitelů a radních* [online]. Publikováno 24. 9. 2014 [citováno 22. 2. 2016]. Dostupné z: <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovednosti-zastupitel-a-radnich>>.

naopak. Nicméně to co vzbuzuje obavu, je především **nastolený trend**. Od roku 2010 dochází nejen k zvýšení počtu trestních stíhání o cca 200% v roce 2013, ale především počtu stíhaných zastupitelů a to o 1.560%. Pořád však jde o trestní stíhání toliko o 0,5% všech zastupitelů v současném volebním období. Navíc je nutné konstatovat, že v roce 2014 se růst zastavil. Výrazné zvýšení počtu stíhaných zastupitelů od roku 2013, oproti mírnějšímu nárůstu počtu trestních stíhání v dřívějších letech pak pravděpodobně souvisí s rozhodnutím Nejvyššího soud ČR ze dne 19. 12. 2012 pod sp. zn. 5Tdo 827/2012, kterým Nejvyšší soud potvrdil individuální odpovědnost každého zastupitele za jeho hlasování v zastupitelstvu. Druhou nepříznivou informací je skutečnost, že **PČR se nedaří tuto problematiku úspěšně řešit**, naopak 58 % trestních řízení, která již byla pravomocně ukončena (65% bez případů s korupčním prvkem), bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně. Je nutné zvýšit dohled nad PČR a tuto případně vést k tomu, aby počet obviněných a odsouzených osob nebyl tak diametrálně odlišný. Jsou zde patrné zjevné tendence k přepínání trestní represe tam, kde to není na místě.



Zdroj: autor

4 Opatření k minimalizaci rizika členů zastupitelstva

Povinnost zastupitele vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře, neznamená, jak jsem rozvedl výše, že by tuto funkci nemohl vykonávat ten, kdo není odborníkem v záležitostech, o nichž má rozhodovat. Platí, že zastupitel by neměl rozhodovat bez znalosti věci, kterou buď může mít sám ze své vlastní zkušenosti, nebo ji může získat obvykle

na základě podkladů, získaných od obce na základě podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva. Pokud dostatečné podklady pro to, aby se mohl rozhodnout se znalostí věci, nemá, měl by se **zdržet hlasování a požadovat jejich doplnění**. Současně ale platí, že pokud se zastupitel spolehne na informace, které mu sama obec pro účely rozhodování předala, **nelze mu klást k tíži, že se tyto materiály ukázaly jako chybné a že se jimi tento zastupitel řídil**, pokud tyto materiály nevzbuzovaly pochybnost o své správnosti či kvalitě.

Doporučení, která mohou vést ke snížení rizika trestní odpovědnosti zastupitele, jsou následující:

1. Vzdělávání zastupitelů, především v oblasti právní úpravy, zejména v oblasti nakládáním s majetkem obce.
2. Dodržovat nejen všechny zákony, ale i vyhlášky a usnesení.
3. Dostatečně připravené podklady pro rozhodování zastupitelstva odborným aparátem obce, nebo odborníkem, případně pokud podklady nebudou dostačující, je nutné požadovat doplnění těchto podkladů.
4. Podrobné vedení zápisů z jednání zastupitelstva, pro zdůvodnění způsobu a důvodu rozhodnutí zastupitelů, včetně podkladů ze kterých při svém rozhodování vycházeli.
5. Odůvodňovat všechna rozhodnutí, především s ohledem na § 39 zákona o obcích. S odstupem času pak bude možné dovodit, jakými důvody byli zastupitelé vedeni.
6. Veškeré rozhodnutí zveřejnit, v řadě trestních řízení otázka zveřejnění byla následně soudem vyhodnocena tak, že nebylo cílem někoho poškodit, zejména ne obec.¹⁶

Závěry

Možnost trestního stíhání zastupitele za jeho hlasování je bezesporu významnou skutečností pro ty, kteří by chtěli vykonávat tuto veřejnou funkci. Zvyšuje se tak míra nároků kladená na výkon funkce zastupitelů. Zastupitelé nechrání oproti poslancům imunita, což je však správně a nemyslím si, že by bylo nutné tuto skutečnost jakkoliv měnit. Tato situace klade zvýšené nároky na zastupitele, kteří si budou muset doplnit znalosti zákonů a dalších právních předpisů, vztahujících se ke správě a řízení obce. Zvýšení odbornosti či kvalifikace zastupitelů jistě nebude na škodu, pokud rozhodují o základních otázkách správy obce. Bude nutné, aby zastupitelé věnovali zvýšenou pozornost jednotlivým rozhodnutím a přípravě na jednání, včetně zajištění dostatečného množství informací pro jejich rozhodnutí. Pokud je nedostanou, je na místě se zdržet hlasování a požádat o jejich doplnění, byť to může mít za následek zvýšené náklady obce na stanoviska advokátů či znalecké posudky. Při rozhodování bude nutné postupovat s péčí řádného hospodáře, nicméně při zohlednění veřejných zájmů obce. Každé rozhodnutí zastupitelů

¹⁶ Obec například údajně špatně prodala pozemky, ovšem o svém postupu neustále informovala veřejnost, takže o prodeji všichni věděli a nikdo proti němu neprotestoval.

pak bude nutné podrobně odůvodnit, především se zaměřením na odchylky dle § 39 odst. 2 zákona o obcích. Jednání zastupitelstva by mělo být transparentní a rozhodnutí zveřejňována.

Závěrem bych chtěl uvést, že se neztotožňuji se závěry Unie obhájců ČR, ale ani se závěry analýzy NSZ. Faktem je to, že počet trestních řízení, zjištěných Unii obhájců ČR se zastupiteli od roku 2010 postupně stoupal až do roku 2013, nicméně nijak zásadně (5 trestních řízení v roce 2010 a 15 trestních řízení v roce 2013). V roce 2013 se trend zastavil a obrátil (12 trestních řízení v roce 2014). Pokud výrazně vzrostl počet stíhaných zastupitelů v roce 2013 - 78 osob a v roce 2014 - 72 osob, pak dle mého názoru tato skutečnost pravděpodobně souvisí s rozhodnutím Nejvyššího soud ČR ze dne 19. 12. 2012 pod sp. zn. 5Tdo 827/2012, kterým potvrdil Nejvyšší soud ČR individuální odpovědnost každého zastupitele za jeho hlasování v zastupitelstvu. I zde došlo v roce 2014 ke stabilizaci. Když zohledníme skutečnost, že v ČR je okolo 60.000 zastupitelů pak jde pořád jen o desetiny procent stíhaných zastupitelů. Nemyslím si tedy, že by se PČR na zastupitele zaměřila a že by docházelo ze strany těchto orgánů k neoprávněným zásahům do samosprávy obcí. Na druhou stranu je nutné připustit, a toto jako problém vnímám, že počet stíhaných a počet odsouzených zastupitelů je velmi rozdílný, tedy, že velká část trestních stíhání proti zastupitelům končí zprošťujícími výroky soudu, což ve svém důsledku k přepínání trestní represe vede. Alarmující jsou čísla zveřejněné Unii obhájců ČR kdy 65% případů (bez případů s korupčním prvkem), bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně. Je nutné, aby se PČR podrobněji a pečlivěji zabývala každým případem individuálně, především se zaměřením na výše uvedená problematická místa právní kvalifikace (otázka vzniku škody x veřejný zájem obce, subjektivní stránka trestného činu) a nesnažila se volit myšlenkové zkratky a mechanicky stíhat zastupitele. Současně je nutné, aby byla ze strany PČR aplikována výše uvedená judikatura.

Mám za to, že právní úprava, doplněná judikaturou je u trestné činnosti zastupitelů nastavená správně. Postupem času vyšší soudní instance upřesní svými rozhodnutími výklad sporných otázek a PČR se těmito rozhodnutími přizpůsobí. Na druhou stranu zde budeme mít i vzdělanější a pečlivější zastupitele obcí, kteří budou vyžadovat podrobnější informace ke svým rozhodnutím, a jejich rozhodnutí bude mít vyšší úroveň.