

Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí

I. Úvod

Jedním z často diskutovaných témat roku 2014 byla trestní odpovědnost zastupitelů a radních obcí, měst a krajů. Průběžně se mu věnovala se mu média¹. Poslanecká sněmovna² i Senát Parlamentu České republiky³ uspořádaly k tomuto tématu dva samostatné semináře, kterých se zúčastnili renomovaní zástupci justice, ministerstva vnitra i zastupitelských sborů všech stupňů. Představitelé politického⁴ i justičního⁵ života poskytovali k tomuto tématu rozhovory a stanoviska. V září 2014 vydalo Nejvyšší státní zastupitelství speciální analýzu pod názvem **„Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků“**⁶, kterou reagovalo na téma všech předchozích diskusí, že se „ve veřejném, politickém a mediálním prostoru množí námitky proti údajné přemíře trestní represe vůči členům volených orgánů územních samospráv“ (dále jen „Analýza NSZ“).

Nejvyšší státní zástupce JUDr. Pavel Zeman shrnul výsledky Analýzy NSZ slovy: „Počet stíhaných volených zástupců samospráv tvoří naprosto zanedbatelný podíl z jejich celkového

¹ IDNES: Někteří plzeňští zastupitelé nechtějí hlasovat. Bojí se žalob a stíhání [online]. Publikováno 11. 3. 2014. Dostupné z: http://plzen.idnes.cz/zastupitelstvo-hlasovani-zaloba-trestni-stihani-fv6-/plzen-zpravy.aspx?c=A140310_104513_plzen-zpravy_pp, a další články uvedené v poznámkách

² POSLANECKÁ SNĚMOVNA PČR: Trestní odpovědnost zastupitelů a radních [online]. Publikováno 19. 5. 2014. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&td=19&cu=8>>

³ ECHO24: Hlasujte tajně, a aspoň jeden proti, radí starostům lidé z justice [online]. Publikováno 17. 6. 2014. Dostupné z: <<http://echo24.cz/a/ieP7A/hlasujte-tajne-a-aspon-jeden-proti-radi-starostum-lide-z-justice>>

⁴ ČESKÁ JUSTICE: Václav Klaus: Trestní represe je jako kyselina. Může pomoci, ale i zahubit život a svobodu [online]. Publikováno 17. 1. 2015. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2015/01/vaclav-klaus-trestni-represe-je-jako-kyselina-muze-pomoci-ale-i-zahubit-zivot-a-svobodu/>>

⁵ ČESKÁ JUSTICE: JUDr. Jan Sváček: Rozhodování zastupitelů není jen o ceně, ale i o politice a etice [online]. Publikováno 22. 7. 2014. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/07/jan-svacek-rozhodovani-zastupitelu-neni-jen-o-cene-ale-i-o-politice-a-etice/>>

⁶ NSZ: Nejvyšší státní zastupitelství vydává analýzu k trestní odpovědnosti zastupitelů a radních [online]. Publikováno 24. 9. 2014. Dostupné z: <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovdnosti-zastupitel-a-radnich>>

počtu.“⁷ Tisková zpráva k Analýze NSZ konstatovala, že se „*Nepotvrzují názory o možném zasahování trestněprávními prostředky do rozhodování územních samosprávných celků a ani, že se jedná o trestnou činnost „kontroverzní“*“⁸.

Unie obhájců ČR, jejíž členové se obhajobě stíhaných členů rad a zastupitelstev některých měst a obcí věnují, se rozhodla zpracovat vlastní analýzu dostupných podkladů. Domnívá se totiž, že uvedenou problematiku nelze bagatelizovat pouhým srovnáním počtu všech zastupitelů s počty těch, kteří byli stíháni, a konstatovat, že je vše v pořádku.

II. Rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu

Unie obhájců ČR si položila otázku, zda v posledních letech skutečně došlo k nárůstu počtu stíhaných zastupitelů, v kolika případech skončilo trestní řízení pravomocným rozhodnutím o vině zastupitele a zda jsou obavy zastupitelů ze vzrůstající trestní represe oprávněné či nikoliv? Za tím účelem oslovila své členy (v době přípravy stanoviska cca 90 členů Unie obhájců ČR) a shromáždila od nich informace k jednotlivým případům. Vycházela i z dalších informací z veřejně dostupných zdrojů⁹.

Unie obhájců ČR úvodem konstatuje, že pomyslné dveře k trestnímu stíhání zastupitelů otevřela následující soudní rozhodnutí:

- a) **Ústavního soudu**, který v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007 uvedl: „*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*

⁷ ČESKÁ JUSTICE: JUDr. Pavel Zeman: Zastupitelé a radní netrpí přemírou trestní represe [online]. Publikováno 24. 9. 2014. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/09/pavel-zeman-zastupitele-a-radni-netrpi-premirou-trestni-represe/>>

⁸ webové stránky Nejvyššího státního zastupitelství, dostupné z <http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovdnosti-zastupitel-a-radnich>

⁹ sdělovací prostředky, <<http://www.nalus.usoud.cz>>, <<http://www.nsoud.cz>> etc.

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 k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace.“

Ústavní soud sice uznal, 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 jako takové¹⁰.

- b) **Nejvyššího soudu**, který v rozhodnutí sp. zn. 4 Tdo 1205/2009 ze dne 26. 11. 2009 uvedl: „*Nelze rovněž opomenout, že v souvislosti s vnitrostátní aplikací mezinárodních smluv ve spojení s ustanovením § 11 odst 1 písm. j) tr. ř. stanovil Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2002 sp. zn. 5 Tdo 178/2002, specifické podmínky schopnosti mezinárodní smlouvy k přímému použití. V tomto rozhodnutí Nejvyšší soud konstatoval, že odkaz na mezinárodní smlouvu, již je Česká republika vázána, obsažený v ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. znamená, že taková mezinárodní smlouva musí stanovit důvod pro zastavení trestního stíhání jednoznačně. Z textu Evropské charty místní samosprávy vyhlášené pod č. 181/1999 Sb. ale nic takového nevyplývá, neboť ustanovení čl. 7 odst. 1 charty pouze stanoví, že podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, musí umožňovat svobodný výkon jejich funkcí. Podle ustanovení čl. 8 odst. 1 této charty pak, jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Podle odst. 2 téhož ustanovení jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Podle odst. 3 stejného čl. charty se pak správní dozor nad místními společenstvími vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu*

¹⁰ shodně i usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 653/07

zájmů, které má chránit. Z výše uvedeného lze tudíž uzavřít, že Evropská charta místní samosprávy nemá vůbec dosah do trestního řízení, a proto je dovolací námitka obviněného JUDr. Ing. M. zcela zjevně neopodstatněná.

Nejvyšší soud konstatoval, že vedení trestních řízení se zastupiteli nezasahuje do práva na samosprávu obcí zajištěnou nejen Ústavou, ale i Evropskou chartou místní samosprávy.

- c) **Nejvyššího soudu**, který v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 827/2012 ze dne 19. 12. 2012 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, 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. 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, 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 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.“

Nejvyšší soud aproboval trestní odpovědnost každého jednotlivého zastupitele za způsob, jakým jako člen zastupitelstva hlasuje, a jasně uvedl, že nejde o kolektivní odpovědnost.

Unie obhájců současně poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu, který se pokusil vyjasnit některé sporné otázky týkající se trestněprávního posouzení jednání zastupitelů při rozhodování o nakládání s majetkem obcí.

- a) Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 77/2014 ze dne 26. 2. 2014 uvedl: „Starostu obce nelze považovat za osobu, která má ve vztahu k majetku obce zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného ve smyslu § 220 odst. 2 písm. a) tr. zákoníku.“
- b) Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 848/2010 ze dne 19. 1. 2011 uvedl: „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.“
- c) Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 848/2010 ze dne 19. 1. 2011 uvedl: „Jak je totiž zřejmé z rozhodných skutkových zjištění, nešlo o žádné fiktivní nebo účelové smlouvy o dílo, které obviněný uzavřel, protože příslušné stavební práce na objektech v majetku obce skutečně byly provedeny, resp. zčásti měly být provedeny, obviněný neuzavřel smlouvy s nějakými osobami s ním spřízněnými, které by tím zvýhodnil, a pokud jednal neehospodárně, jde prakticky o dodatečné zjištění soudu na podkladě znaleckých posudků, resp. položkového rozpočtu. Ze shora citovaného popisu skutku

přítom není patrné, že obviněný již v době uzavírání smluv o dílo musel být alespoň srozuměn s předražením ceny jednotlivých děl a s možností jejich provedení za podstatně nižší ceny, než na jaké přistoupil v uzavřených smlouvách.“

- d) Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 273/2014 ze dne 16. 7. 2014 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.“

III. Obavy zastupitelů z trestní represe

Unie obhájců ČR shromáždila informace **k 75 trestním řízením vedeným proti 266 zastupitelům obcí v letech 1995 až 2014** (trestním řízením je označováno stíhání jednoho či více zastupitelů ve skutkově totožné věci). Jejich přehled s uvedením stručného popisu skutku, právní kvalifikace, počtu stíhaných zastupitelů, doby trvání trestního řízení a výsledku trestního řízení je uveden v Příloze č. 1 tohoto stanoviska.

Některé z případů popsaných Uníí obhájců ČR jsou totožné s těmi, které zmínilo i Nejvyšší státní zastupitelství v Analýze NSZ (celkem 37 trestních řízení, z toho 22 trestních řízení, v nichž od roku 2008 do roku 2014 rozhodoval Nejvyšší soud, a dalších 15 trestních řízení, které byly již pravomocně ukončeny nebo dosud probíhají). **Celkem 38 trestních řízení však nebylo v Analýze NZS vůbec zahrnuto** (vzhledem k možnostem Unie obhájců ČR nelze vyloučit, že ani seznam trestních řízení vedených se zastupiteli zpracovaný Uníí obhájců ČR není úplný). **Unie obhájců ČR proto považuje Analýzu NSZ za neúplnou.** Vzhledem k závažnosti problému mělo být při jejím zpracování využito nejen informací, s nimiž disponuje NSZ¹¹, nýbrž měly být vyžádány i aktuální informace o trestních řízeních vedených se zastupiteli obcí z okresních a krajských státních zastupitelství postupem podle § 12g odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. K tomu však nedošlo. To je pravděpodobně i důvod, proč informace o trestních řízeních, v nichž rozhodoval Nejvyšší soud, neobsahují údaj o tom, jakým způsobem bylo v případě zrušení rozsudků obecných soudů následně rozhodnuto.

Unie obhájců ČR shrnuje základní obavy a výhrady přednášené oslovenými členy zastupitelstev a jejich obhájci, popř. argumenty, v nichž Unie obhájců ČR spatřuje důvod zvýšeného zájmu odborné i laické veřejnosti o tuto problematiku:

a) Mizející právní jistota zastupitelů, že nebudou trestně stíháni, jestliže budou o záležitostech obce rozhodovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

Většina oslovených zastupitelů tvrdí, že jim právní řád ani zkušenosti stíhaných kolegů nedávají jistotu, že nebudou trestně stíháni, i když budou jednat čestně, podle svého svědomí a v zájmu občanů, které v zastupitelstvu reprezentují. Odkazují na případy uvedené níže v Příloze č. 1. Zdůrazňují chybějící právní jistotu coby jeden ze základních znaků právního státu.

b) Vysoký počet situací, které musí být zastupitelstvem či radou rozhodnuty, avšak v podstatě je nelze vyřešit bez rizika trestního postihu.

Oslovení zastupitelé zmiňují případy, kdy riziko trestního postihu pociťovaly jako reálné jak v případě, že budou hlasovat pro navržené usnesení, tak v případě, že

¹¹ bod I. odstavce 3 Analýzy NSZ

budou hlasovat proti jeho přijetí. Poukazují na trestní řízení v kauze Opencard (případ č. 50 Přílohy č. 1), kdy bylo celé vedení Prahy obviněno, aniž byla náležitě zhodnocena reálná situace projektu a škody, které hrozily jeho zastavením. Poukazují rovněž na stále uzavřený pražský okruh Blanka. Jedním z více důvodů je obava pražských radních rozhodnout o čemkoliv bez předchozích rozhodnutí soudu či rozhodců. Dalším případem, na který zastupitelé poukazovali, je rozhodnutí zastupitelů o prodeji restauračního zařízení v Jaroměři (případ č. 52 Přílohy č. 1), kdy bylo obviněno 11 zastupitelů proto, že rozhodli o prodeji restauračního zařízení z majetku města dlouholetému nájemci, který však nabídl nižší kupní cenu než jiný zájemce, ale i na obdobný případ prodeje akcií Pivovaru Náchod, a.s. (případ č. 31 Přílohy č. 1). V obou případech odmítl státní zástupce akceptovat právo zastupitelů rozhodnout o nižší ceně s přihlédnutím k oprávněným a odůvodněným zájmům obce.

c) Zvyšující se ingerence orgánů činných v trestním řízení do výkonu samostatné působnosti měst a obcí.

Zastupitelé poukazují na případy kolegů, kteří rozhodli o nakládání s majetkem obce za cenu dle znaleckého posudku, avšak byli následně trestně stíháni proto, že znalec jmenovaný policií dospěl k odlišné ceně (případ č. 31 Přílohy č. 1). Často pokládali otázku, kolik znaleckých či právních posudků musí před svým rozhodnutím mít, aby se vyhnuli nebezpečí trestního stíhání, a poukazovali na příklady, v nichž ani 2 posudky nepostačovaly, neboť si policie obstarala další posudek, který dospěl k odlišnému závěru, než jejich znalci.

d) Složitost a nesrozumitelnost právní úpravy, zejména oblasti zadávání veřejných zakázek, a na ni navazující trestní postih za porušení zákona. Přehlížení zásady ultima ratio, jedné ze základních zásad trestního zákoníku.

Zastupitelé poukazovali rostoucí složitost právního řádu v České republice, na jeho časté změny, zejména u právní úpravy zadávání veřejných zakázek, kdy se nejčastěji dostávají do kolize mezi každodenními naléhavými potřebami obce a

zněním zákona o zadávání veřejných zakázek. Poukazovali na to, že rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže konstatující i sebemenší pochybení při zadávání veřejné zakázky je automaticky podkladem pro zahájení trestního řízení. Přitom trestní postih by měl nastupovat až poté, co není možné vyřešit věc jinými formami a prostředky práva.

e) Nedostatečné vyhodnocení okolností vylučujících odpovědnost, zejména rozhodování členů zastupitelstev a rad v krajní nouzi.

Zastupitelé poukázali na složitost problémů, které rozhodují a které mají široký dopad na život občanů dané obce. Vyskytují se rozhodnutí, která musí jako zastupitelé přijmout, aby zabránili hrozícím škodám, ale za něž jim hrozí trestní postih a několikaleté trestní řízení. Příkladem toho je kauza Opencard (případ č. 50 Přílohy č. 1), kdy jsou pražští radní stíháni za to, že rozhodli o prodloužení smlouvy na Opencard mj. proto, aby ochránili předchozí miliardovou investici města. Nyní jsou stíháni, že tím způsobili městu škodu. I ostatní případy jsou toho důkazem.

f) Plíživé přesouvání rozhodovacích pravomocí ze zastupitelů na znalce, advokáty a jiné poradce a s tím spojené vzrůstající náklady na obstarávání alibistických odborných posudků, posouzení, zhodnocení či doporučení.

Na uvedené riziko poukazuje i Analýza NSZ. Rizikům výše popsaným se totiž zastupitelé brání zadáváním znaleckých posudků, právních stanovisek a odborných doporučení v podstatě na to, jak mají rozhodnout. A protože byli zastupitelé stíháni i v takových případech, je zadáváno takových posudků více v naději, že více posudků zastupitele více ochrání před trestním stíháním. Výsledkem tohoto postupu pak je, že riziku trestního postihu jsou spolu se zastupiteli vystavení i znalci a advokáti, kteří zpracovali posudky, s jejichž závěry orgány činné v trestním řízení nesouhlasí.

g) Nesoulad mezi názorem odborné či laické veřejnosti na straně jedné a policie a státních zastupitelství na straně druhé na to, co je trestné.

Trestní právo nestojí mimo společenské vztahy a hodnotový systém společnosti. Naopak, měl by být jeho odrazem. Trestní postih by měl být projevem hodnot, které zastává většinová společnost. V případě stíhaných zastupitelů tomu tak v poslední době není. Trestní stíhání se stává postupem policie a některých státních zástupců, který nenachází podporu v očích odborné ani laické veřejnosti. Inovativní právní konstrukce jsou nesrozumitelné nejen občanům samotným, ale i právním odborníkům. Nakonec i mnohým soudcům, které je neakceptují a jak vyplývá z níže uvedených statistik, ve většině případů zprošťují stíhané zastupitele viny. Neklamným důkazem toho je množství zastupitelů, kteří ač stíhání či dokonce obžalování, byli opětovně zvoleni zastupiteli.

h) Přísnost, jíž policie a státní zástupci uplatňují při posuzování jednání členů zastupitelstva, není aplikována při posuzování jednání policie a státních zástupců poté, co je v případě zastavení řízení či zproštění obžaloby namítána nesprávnost jejich postupu.

Oslovení zastupitelé opakovaně a velmi důrazně poukazovali na to, že dosud nebyl potrestán žádný policista ani státní zástupce, kteří několik let vedli trestní řízení, které skončilo zprošťujícím rozsudkem. Opakovaně vyjadřovali názor, že stejné úsilí a přísnost, jaké byly užívány represivními orgány při posuzování trestní odpovědnosti zastupitelů, nebyly následně užívány při posuzování trestní či alespoň kárné odpovědnosti policistů a státních zástupců.

i) Kromě samotného trestního řízení vyslovují zastupitelé obavy i z vzetí do vazby.

Rovněž tato obava zvyšuje obavy zastupitelů z toho, co se jim může v souvislosti výkonem zastupitelského mandátu stát. Poukazují na kauzu Hajany (případ č. 36 Přílohy č. 1), kde byl obviněný starosta vzat do vazby mj. s odůvodněním, že „*ve vazbě bude chráněn před činností novinářů a nebude vystavován stresovým situacím*“. Z vazby byl propuštěn až po rozhodnutí Ústavního soudu. Odvolací soud následně rozhodl o vrácení věci státnímu zástupci k došetření, státní zástupce dosud nově nerozhodl.

„Trestní represe může pomoci, a pomoci musí, ale je to jako s tou kyselinou sírovou na našem domácím malém záhonku. Aby ta trestní represe nezažubila naše životy a naši svobodu,“ varoval Václav Klaus¹². *„Ta situace není dobrá, trestní právo vniklo tam, kam nepatří. A musí se to řešit. Stalo se to legitimní součástí politického boje. Ty konce mohou být děsivé“*, uvedl k tématu senátor Jaroslav Kubera po semináři konaném k tomuto tématu v Parlamentu ČR¹³.

IV. Závěry Unie obhájců ČR

Toto stanovisko se zaměřuje na trestní postih jednání zastupitelů, která přímo souvisejí s rozhodováním obce v její samostatné působnosti¹⁴. Jedná se o tyto okruhy případů:

- a) trestní odpovědnost starostů¹⁵, primátorů¹⁶ či hejtmanů¹⁷ coby osob zastupujících obec či kraj navenek;
- b) trestní odpovědnost členů zastupitelstva obce či kraje za hlasování na zastupitelstvu obce či kraje;
- c) trestní odpovědnost členů rady obce za hlasování na radě obce či kraje.

Jednání zastupitelů, jímž nakládají s majetkem obce, jsou kvalifikována v naprosté většině jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 TrZ (nově trestný čin **zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ**) a trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 TrZ, v nedbalostní formě podle § 255a TrZ (nově trestný čin **porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TZ**, popř. v nedbalostní formě podle § 221 TZ). Unie obhájců ČR nezpochybňuje oprávněnost postihu

¹² ČESKÁ JUSTICE: Václav Klaus: Trestní represe je jako kyselina. Může pomoci, ale i zahubit život a svobodu [online]. Publikováno 17. 1. 2015. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2015/01/vaclav-klaus-trestni-represe-je-jako-kyselina-muze-pomoci-ale-i-zahubit-zivot-a-svobodu/>>

¹³ ECHO24.CZ: Stíhání radních a zastupitelů. Mnozí mají strach znovu kandidovat. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/igskY/stihani-radnich-a-zastupitelu-mnozi-maji-strach-znovu-kandidovat>

¹⁴ § 35 až 60 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 14 až 28 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

¹⁵ § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁶ § 72 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

¹⁷ § 61 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

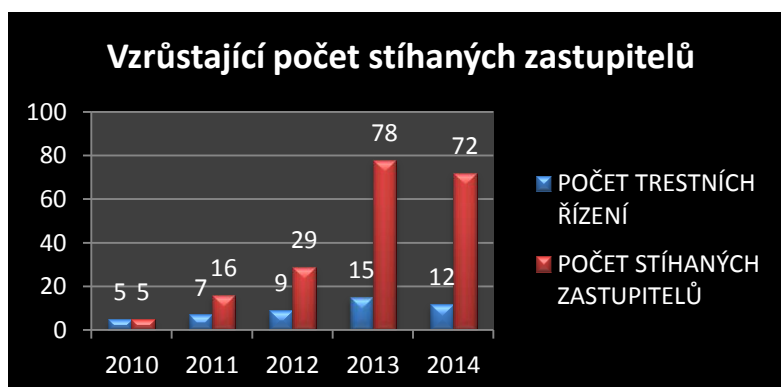
zastupitelů za prokázané korupční jednání, jehož se zastupitelé v souvislosti s rozhodováním dopustili. Z tohoto důvodu ze svých statistik tyto případy odečítá a zaměřuje se zejména na trestní postih jednání zastupitelů související s rozhodováním o nakládání s majetkem obce.

Unie obhájců ČR konstatuje, že **v České republice neexistuje orgán, který by se systematicky věnoval problematice trestní odpovědnosti zastupitelů, který by ji průběžně sledoval a vyhodnocoval.** Nečiní tak ani Ministerstvo spravedlnosti, ani Ministerstvo vnitra. Podle názoru Unie obhájců ČR je to dáno tím, že zastupitelé dosud nepatřili do skupiny osob ohrožených trestním postihem výrazně více než jiné podobné skupiny. To se však v posledních letech změnilo. Unie obhájců ČR je přesvědčena, že by se resortní ministerstva měla tomuto tématu cíleně věnovat, vyhodnocovat jednotlivé případy trestního postihu zastupitelů a předkládat návrhy legislativních změn, které by odlišily zastupitele, kteří se dopouštějí běžné trestné činnosti a mají být potrestáni (zejména případů korupce), od těch, kteří jednají v souladu se zákonem a podle svého nejlepšího vědomí a před rizikem trestního stíhání by měli být více chráněni. V tento okamžik tomu tak není a riziko trestního stíhání zastupitelů, zejména starostů, je značně vysoké.

Unie obhájců ČR úvodem oceňuje obecné shrnutí problematiky trestněprávní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územní samosprávy tak, jak jsou uvedeny v bodech II. a III. Analýzy NSZ, která je prvním ucelenějším materiálem na toto téma. Z důvodu stručnosti na ně odkazujeme, zejména pokud jde o vymezení pojmů zastupitel, trestně právní postavení zastupitelů i okruh trestných činů, jež mohou zastupitelé páchat.

Unie obhájců ČR upozorňuje na následující skutečnosti, které vyplývají z informací o jednotlivých trestních řízeních vedených s členy zastupitelstev obcí v letech 1995 až 2014.

- od roku 2010 výrazně stoupl počet stíhaných zastupitelů:



- z celkového počtu **75 trestních řízení** vedených v letech 1995 až 2014 proti 266 zastupitelům, k nimž získala Unie obhájců ČR informace, bylo pouze **9 trestních řízení**, ve kterých byli zastupitelé stíháni kvůli korupci¹⁸;
- z celkového počtu **75 trestních řízení** vedených v letech 1995 až 2014 proti 266 zastupitelům, k nimž získala Unie obhájců ČR informace, bylo k 28. 2. 2015 pravomocně ukončeno **43 trestních řízení** proti **100 zastupitelům**¹⁹;
- z celkového počtu **43 pravomocně ukončených trestních řízení** bylo 19 trestních řízení ukončeno výrokem o vině obžalovaného zastupitele²⁰. 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 zproštěním obžaloby soudem, tak i výrokem o vině²¹. V jednom případě

¹⁸ Příloha č. 1, případy číslo: 5,9,10,29,32,47,48,51,74

¹⁹ Příloha č. 1, případy číslo: 1-3,5-12,14-18,20-24,28-32,37,40,42-47,52,53,61,62,65,67,75

²⁰ Příloha č. 1, případy číslo: 1,5,8,9,14,16,17,20,22,24,29,30,32,37,43,47,53,61,62

²¹ Příloha č. 1, případ číslo: 38

bylo ukončeno zproštěním obžaloby soudem, tak i zastavením trestního stíhání SZ²²;

- 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 prvek²³ (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;**
- z celkového počtu **43 pravomocně ukončených trestních řízení** vedených v letech 1995 až 2014 se **100 zastupitelů** bylo 24 zastupitelů shledáno vinnými²⁴. Trestní stíhání zbývajících 76 zastupitelů bylo ukončeno jinak (stíhání 11 zastupitelů skončilo zastavením stíhání státním zástupcem, 65 zastupitelů bylo zproštěno obžaloby soudem);
- to znamená, že **trestní stíhání 76 % všech stíhaných zastupitelů bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně;**
- odečteme-li případy korupce (celkem 6 zastupitelů, z nichž 5 bylo shledáno vinnými a jeden byl obžaloby zproštěn), je toto číslo ještě vyšší: **80 % všech stíhaných zastupitelů, kteří nebyli stíháni za korupci, bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně;**
- z celkového počtu 20 trestních řízení, v nichž nebyl obsažen korupční prvek, a bylo v nich podáno dovolání nebo stížnost pro porušení zákona, vedených proti 61 zastupitelům²⁵, byla Nejvyšším soudem zrušena rozhodnutí soudů nižších stupňů v 9 trestních řízeních vedených s 32 zastupiteli. **To je 45 % nesprávných**

²² Příloha č. 1, případ číslo:26

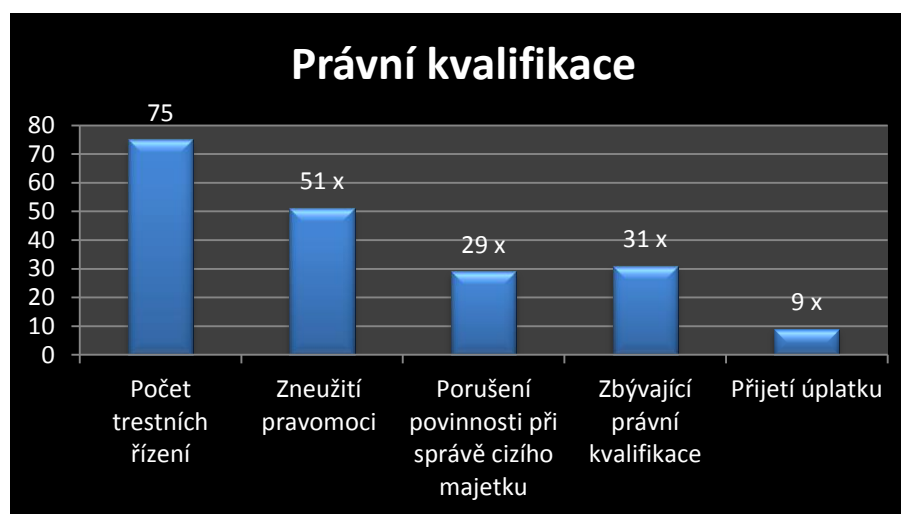
²³ Příloha č. 1, případy číslo: 5,9,10,29,32,47

²⁴ Příloha č. 1, případy číslo: 1,5,8,9,14,16,17,20,22,24,29,30,32,37,38,43,47,53,61,62

²⁵ Příloha č. 1, případy číslo: 1,4,7,8,13,14,16,17,18,20,21,22,24,25,26,27,30,31,36,43

pravomocných rozhodnutí obecných soudů týkajících se 53 % stíhaných zastupitelů. Ve dvou řízeních²⁶ byla tatáž věc řešena u Nejvyššího soudu dvakrát;

- průměrná délka pravomocně skončených trestních řízení zahájených do roku 2011 činila 4,7 roku²⁷. Nejdelší již ukončené trestní řízení trvalo 14 roků²⁸. Nejdelší stále probíhající trestní řízení trvá 13 let²⁹;
- z celkového počtu **75 trestních řízení** vedených v letech 1995 až 2014 proti 266 zastupitelům, bylo v **29 trestních řízeních** kvalifikováno jednání zastupitelů 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.



²⁶ Příloha č. 1, případy č. 4 a 22

²⁷ Příloha č. 1, případy číslo: 1,2,3,5,6,7,8,9,10,11,12,14,15,16,17,18,20,21,22,23,24,26,29,30,31,32,37,38

²⁸ Příloha č. 1, případ č. 1

²⁹ Příloha č. 1, případ č. 4

Uvedené závěry považuje Unie obhájců ČR za vážné. Neztotožňuje se ani s bagatelizací obav představitelů samosprávy obsaženou v Analýze NSZ, ani se stanoviskem nejvyššího státního zástupce JUDr. Pavla Zemana, že zastupitelé „netrpí přemírou trestní represe“³⁰. **Na základě zkušeností svých členů doložených případy citovanými v Příloze č. 1 tohoto stanoviska a na základě výše uvedených statistik upozorňuje Unie obhájců ČR na stoupající míru trestní represe členů zastupitelstev obcí a krajů při rozhodování o nakládání s majetkem v samostatné působnosti obcí a současně na velmi vysokou míru následných zastavení řízení či zproštění obžaloby dokládající citované obavy zastupitelů.**

Unie obhájců ČR konstatuje, že nepředvídatelnost postupu orgánů činných v trestním řízení (zejména policie a některých státních zástupců) a jejich právních názorů, v poslední době značně inovativních,

- a) vyvolává v zastupitelích reálné obavy z jakéhokoliv rozhodnutí včetně rozhodnutí zcela legálního,
- b) vyvolává v zastupitelích obavy z několikaletého bezdůvodného trestního stíhání, případně i vzetí do vazby,
- c) čímž nebezpečně paralyzuje činnost samosprávy a
 - a) zvyšuje náklady spojené s rozhodováním obcí v souvislosti s nakládáním s jejich majetkem vynaložené na vypracování opakovaných odborných stanovisek, posudků a rozborů, což
 - b) vede k latentnímu přesunu reálného rozhodování z těch, kteří byli za tím účelem demokraticky zvoleni, do rukou znalců, advokátů či alibistických úředníků, jejichž posudek je více než rozhodnutí zvoleného zastupitele, ale zejména do rukou orgánů činných v trestním řízení, kteří s konečnou platností, ale bohužel *ex post* a bez jakékoliv odpovědnosti, rozhodují, co se smí a nesmí, jak obec měla či neměla o svém majetku rozhodnout.

Podle § 160 TrŘ „*nasvědčují-li prověřováním podle § 158 zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej*

³⁰ ČESKÁ JUSTICE: JUDr. Pavel Zeman: Zastupitelé a radní netrpí přemírou trestní represe [online]. Publikováno 24. 9. 2014. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/09/pavel-zeman-zastupitele-a-radni-netrpi-premirou-trestni-represe/>>

spáchala určitá osoba, rozhodne policejní orgán neprodleně o zahájení trestního stíhání této osoby jako obviněného.“ Podle § 176 TrŘ „jestliže výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud, státní zástupce podá obžalobu.“ Obě ustanovení platí i přes změnu společenských podmínek v roce 1989 v nezměněném, či jen mírně upraveném znění již od 1. 1. 1961. A přesto se zejména v posledních třech letech (nepočítáme-li období před rokem 1989) objevují obavy z narůstající trestní represe. Podle názoru Unie obhájců ČR je to způsobeno globální změnou atmosféry v soustavě státních zastupitelství, ztrátou ochoty zrušit usnesení o zahájení trestního stíhání, popř. zastavit trestní řízení před podáním obžaloby, nedostatkem osobní odvahy některých státních zástupců zrušit usnesení o zahájení trestního stíhání či zastavit trestní stíhání. Je pouze na jejich subjektivním rozhodnutí, zda opravdu již *„zjištěné a odůvodněné okolnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin“* a podezřelého obviní, a později zda opravdu již *„výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud“*. V případech rozebíraných v tomto stanovisku je zřejmé, že se policie i státní zástupci při zahájení trestního stíhání mylili nejméně u 80 % stíhaných zastupitelů.

Unie obhájců ČR zdůrazňuje, že trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TZ je spáchán již v případě způsobení škody nikoliv malé, tedy škody 25.000,- Kč. V takovém případě hrozí zastupiteli trest odnětí svobody až na dvě léta. Způsobí-li však značnou škodu, tedy více jak 500.000,- Kč, hrozí mu trest odnětí svobody až na 5 let. V případě způsobení škody velkého rozsahu, tj. 5.000.000,- Kč, mu hrozí trest odnětí svobody až na 8 let. Vzhledem k tomu, že zastupitelé rozhodují o nakládání s majetkem obce velké hodnoty, je v případě porušení i té nejmenší povinnosti spíše pravidlem než výjimkou způsobení škody velkého rozsahu. Stíhání zastupitelé jsou tak pravidelně vystaveni trestu odnětí svobody až na 8 nebo 12 let. Unie obhájců ČR poukazuje na případ trestního stíhání zastupitelů obce Ostravice (č. 54 Přílohy č. 1), kde je stíháno 5 členů rady obce pro spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku a zneužití pravomoci úřední osoby ve stadiu pokusu proto, že mohla vzniknout (ale nevznikla!!!) škoda ve výši 25.200,- Kč. Nelze přehlédnout, že Česká republika je zatěžována náklady na uskutečnění jednoho soudního stání několikanásobně vyššími, než byla hrozící škoda obce. Rovněž náklady každého z pěti obžalovaných vynaložené na obhajobu jsou již nyní několikanásobně vyšší,

než škoda, kterou údajně chtěli obci způsobit (v tuto chvíli jsou všichni obžaloby zproštěni, státní zástupce si podal odvolání, o němž nebylo dosud rozhodnuto).

Unie obhájců opakovaně poukazuje na náklady, které na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, hradí Česká republika neoprávněně stíhaným zastupitelům. Ti jsou po několikaletém stresujícím trestním řízení vystaveni dalším několika letům civilního řízení o náhradu škody, která jim nezákonným trestním řízením vznikla. I přesto však náhrada zaplacená státem ve většině případů nepokryje veškeré náklady zastupitelů spojené s trestním řízením ani nenapraví újmu na osobnostních právech nezákonně stíhaných zastupitelů.

Škoda vzniklá České republice není vymáhána u osob, které svým neodborným rozhodováním a postupem (bezdůvodným zahájením trestního stíhání, nepodloženým podáním obžaloby, nesprávně odůvodněným podáním odvolání či dovolání) tyto náklady způsobily. Tuto skutečnost Unie obhájců již opakovaně bezvýsledně kritizovala a kritizuje i v tomto případě.

Unie obhájců ČR žádá příslušné orgány, aby se zabývaly trestní politikou státu v oblasti samosprávy měst a obcí, aby vyjasnily práva a povinnosti zastupitelů při nakládání s jejich majetkem, sjednotily právní výklad trestněprávní kvalifikace jednání zastupitelů tak, aby nebyli nezákonně stíháni, a vyvodili odpovědnost vůči těm, kteří svým neodborným a formalistickým přístupem neoprávněně zasahují do práv zastupitelů i celých obcí.

V Praze dne 18. března 2015

Unie obhájců ČR

JUDr. Tomáš Sokol, prezident

Stanovisko schváleno Prezidiem Unie obhájců dne 18. března 2015

Zpracoval: JUDr. Petr Toman