

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Trestní odpovědnost zastupitelů za hlasování

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské

Autor: Martin Richter

2012

Konzultant: JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

V. ročník SVOČ

Vědecký seminář: Výjezdní seminář v Peci pod
Sněžkou

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do V. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne

.....

Martin Richter

1. Úvod

Krajská i městská zastupitelstva mají v České republice značné pravomoci. Toto je vzhledem k principu subsidiarity obhajitelné. A to zejména z toho důvodu, že tyto samosprávné jednotky zpravidla rozhodují o věcech, které jsou pro danou oblast specifické a tak je dobře, že toto rozhodování probíhá co nejbližší občanům, kteří zde žijí. Navíc je teoreticky pro lidi komfortnější hlídat dění na své radnici než dění na celostátních orgánech, kde se jedná o velkém počtu věcí, které se navíc života jednotlivých samosprávných celků často přímo netýkají. Tato myšlenka komfortnější kontroly činnosti radnice ze strany občanů se však v posledních letech ne plně naplňuje. Jedním z nezanedbatelných strážců nakládání s veřejným majetkem se totiž stala média. Ty mají přímý vliv na informovanost občanů o činnosti veřejné správy, a tudíž ovlivňují veřejné mínění a tím následně i uplatnění politické odpovědnosti. Bohužel se média častěji zaměřují zcela logicky na tu činnost, která ovlivňuje chod celého státu a tím na činnost zastupitelů obcí či krajů nezbývá v médiích mnoho prostoru. I díky tomuto se dostala mnohá zastupitelstva do situace, kdy do médií pronikají pouze informace (pokud vůbec pronikají), o kterých zastupitelstva chtějí informovat, jenže média sama zde aktivně informace nevyhledávají. A tak často nikdo objektivně neinformuje voliče o skutečném dění na radnici. Za této situace tedy nenaplňuje institut politické odpovědnosti na obecní či krajské úrovni svůj účel, protože k jeho účelnému uplatnění je zde nutná velmi dobrá informovanost voličů o činnosti zastupitelů. I proto je na místě klást si otázku, jestli jsou zastupitelé za hlasování trestněprávně odpovědní anebo jestli se současná legislativa spokojuje pouze s politickou odpovědností.

2. Jaká je teoretická míra trestněprávní odpovědnosti zastupitelů

2.1 Otázka imunity

Členství v zastupitelstvech obcí či krajů je veřejnou funkcí se svými právy a povinnostmi. Ačkoliv jsou tyto práva a povinnosti pevně ukotveny zákony, tak se občas jedná o imperfektní normy¹. Typická je obzvláště nevynutitelnost a s tím spojená neodpovědnost za

¹ Pro srovnání např. § 69 odst. 4 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.).

porušení části ustanovení týkající se účelného a hospodárného nakládání s obecním nebo krajským majetkem². To, že zákon neupravuje zvláště odpovědnost zastupitelů za jejich rozhodnutí, ale nutně neznamena, že zákonodárce ponechal veškerou odpovědnost zastupitelů čistě v politické rovině.

Nejprve je nutno si uvědomit, že zastupitelé **nemají žádnou imunitu** tak jako např. členové Parlamentu ČR podle článku 27 Ústavy ČR³.

Otázky imunity se dotýká zajímavý myšlenkový konstrukt, který ve své práci uvedl *P. Nevrkla*, a to že „*zastupitelstvo je orgán analogický poslanecké sněmovně a per analogiam požívají členové zastupitelstva obce jistý základní souhrn práv, který mají i poslanci.*“⁴ S touto myšlenkou však nemohu souhlasit. Bezpochyby lze najít jistou podobnost mezi těmito orgány, ale není rozhodně možné jakkoli odvozovat trestní (ne)odpovědnost zastupitelů od poslanecké imunity. Toto mé přesvědčení vychází z důvodu, proč je poslanecká imunita zavedena. Jako ratio zde kromě historických důvodů spatřuji to, že poslanecká sněmovna je jednou ze složek zákonodárné moci a její imunita je jakousi exempcí z moci výkonné a soudní. Tedy jinými slovy poslanecká imunita zaručuje nezávislost poslanců (tedy části moci zákonodárné) na moci výkonné a soudní a tudíž patří do systému brzd a rovnovah. To dokládá právě fakt, že poslanci 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 vydat⁵. Členové parlamentu ale již nepožívají imunitu hmotněprávní, tzn., že nejsou vyjmuti z působnosti trestního zákona. Můžou tedy spáchat trestný čin. Takovýto důvod (tzn. vzájemná nezávislost složek moci) pro zavedení imunity však u zastupitelů chybí, protože zastupitelstva obcí či krajů nejsou součástí žádné z výše zmíněných složek moci⁶ a proto jakékoliv byť i teoretické pokusy o odvození právní (ne)odpovědnosti zastupitelů od imunity parlamentu jsou bezpředmětné.

Jediným možným legálním argumentem pro jakoukoliv výjimku zastupitelů z právní odpovědnosti může být jen čl. 8 a čl. 99 – 105 Ústavy ČR, které zaručují právo na samosprávu.

² Pro srovnání § 38 zákona o obcích.

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava ČR).

⁴ P. Nevrkla.: Osobní aspekt místní samosprávy, diplomová práce 2009/2010, Právnická fakulta Masarykovy univerzity (http://is.muni.cz/th/170021/pravf_m/osobni_aspekt-final-korekt.txt), str. 23.

⁵ Čl. 27 odst. 4 Ústavy ČR.

⁶ Pro srovnání čl. 15, 54, 67 a 81 Ústavy ČR.

Tento argument však neshledávám relevantním vzhledem k usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 265/07 ze dne 06.06.2007⁷.

Zastupitelé tedy nesou trestněprávní odpovědnost za trestné činy podle trestního zákona stejně jako každý občan ČR. Tzn., že pokud zastupitel naplní skutkovou podstatu nějakého trestného činu, je nutné zahájit trestní řízení⁸.

2.2 Trestné činy úředních osob

Zároveň je nutné si uvědomit, že na rozdíl od běžného občana je zastupitel **úřední osobou**. Úřední osobou je podle § 127 odst. 1 písmena d) trestního zákona (dále jen TZ)⁹ „člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci“.

Tento status, který zastupiteli trestní zákoník přiznává, je u mnohých trestných činů přítěžující okolností. Pro příklad mohu uvést § 182 TZ, kde pokud někdo prozradí tajemství, o kterém se dozvěděl, v úmyslu způsobit jinému neoprávněný prospěch, tak mu místo až dvou let a zákazu činnosti hrozí (za předpokladu, že trestný čin spáchal jako úřední osoba) zpřísněný trest od jednoho roku až na pět let.

Kromě zpřísněných trestů pro úřední osoby obsahuje trestní zákoník¹⁰ speciální kategorii a to **trestné činy úředních osob**. Mezi tyto trestné činy se řadí zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu z nedbalosti.

Otázkou je, jestli se výše zmíněných trestných činů lze vůbec dopustit hlasováním v zastupitelstvu. U trestného činu podle § 329 TZ, což je zneužití pravomoci úřední osoby, si musíme nejdříve uvědomit, zdali je samotný akt hlasování vůbec výkonem pravomoci. Správní právo označuje „*okruh vymezených úkolů jako působnost a svěřené prostředky, pokud jsou to prostředky právní, jako pravomoc.*“¹¹ K rozlišení obou institutů přispěl také „*nález č. 117/2003 USn., sv. 31, podle něhož pravomoc státního orgánu je třeba chápat jako samotnou realizaci státní moci v příslušné formě... zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním*

⁷ Viz níže 4. kapitola.

⁸ Otázka trestního řízení ve 3. kapitole.

⁹ Zákon č. 40/2009 Sb.

¹⁰ Zákon č. 40/2009 Sb.

¹¹ D. Hendrych a kol.: Správní Právo Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, str. 116-117.

věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci (pozn. kompetencí nutno zde rozumět působnost).“¹² Podle D. Hendrycha tedy pravomoc spočívá v „oprávnění orgánu vykonávat veřejnou moc. To znamená, že orgán mající pravomoc, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které **nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a rozhodnutí jím učiněné nezávisí na vůli subjektu, jemuž je adresováno.**“¹³ Podobně jako ve správním právu je pravomoc chápána i v právu trestním. Podobnou definici pravomoci lze totiž např. vyčíst z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2010¹⁴. V něm je explicitně uvedeno, že pravomoc chápe jako „ ... oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech subjektů či taková práva vykonávat.“ Zastupitelstva se tedy mohou dopustit trestného činu podle § 329 TZ, pokud např. odsouhlasí nezákonný správní akt nebo uzavřou nezákonnou veřejnoprávní smlouvu. Z výše zmíněného však vyplývá, že uzavření či odsouhlasení např. smlouvy s druhou stranou v rovnoprávném postavení, na jejíž uzavření však z nějakých důvodů zastupitelstvo nemá právo, se nedá pokládat za zneužití pravomoci úřední osoby. Bude tedy vždy záležet na konkrétních aspektech řešeného případu.

§ 330 TZ říká, že „úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.“ Zde je velice zajímavé, že se jedná o nedbalostní trestný čin. Tudíž se v tomto případě nebude muset prokazovat úmysl, jenž se zpravidla prokazuje velice složitě. Ovšem si jde jen stěží představit situaci, kdy by zastupitelstvo zmařilo nebo ztížilo plnění důležitého úkolu už jen kvůli tomu, že zastupitelstva nejsou nikým úkolována. A opět zde bude velice problematická část ustanovení, která za jednu z podmínek klade výkon pravomoci. Tato problematika byla rozebrána u § 329 TZ. Tedy k užití § 330 TZ na zastupitele bude v praxi docházet velmi zřídka, pokud vůbec.

Obvinění zastupitelů z trestních činů úředních osob lze tedy pouze ve velmi specifických případech. Rozhodně však tyto trestné činy nebudou v případě zastupitelů teoreticky tak časté jako např. § 206 TZ zpronevěra, § 220 TZ porušení povinnosti při správě cizího majetku (viz níže) a tak podobně.

¹² Citace podle: D. Hendrych a kol.: Správní Právo Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, str. 117.

¹³ D. Hendrych a kol.: op. cit., str. 119.

¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 6 Tdo 466/2010.

2.3 Porušení povinnosti při správě cizího majetku

Zajímavá je také otázka, zda může být zastupitel obviněn z trestného činu porušení povinnosti při správě **cizího majetku** podle § 220 TZ a § 221 TZ z nedbalosti. Zde je zejména nutné posoudit, zdali se jedná o správu cizího majetku. Majetek obce totiž spravuje zastupitelstvo, případně rada. Nejdříve je dobré zmínit, že „*obce a kraje jsou typickými příklady právnických osob ex lege.*“¹⁵ To znamená, že zastupitelé jsou členy orgánů právnických osob. V tomto případě jsem přesvědčený z logiky věci o tom, že se o správu cizího majetku jedná, neboť zastupitelé nenakládají s majetkem vlastním. To dokládá zejména to, že zastupitelům byl majetek obce či kraje svěřen s tím, aby s ním nakládali určitým způsobem, tedy že s ním musí nakládat např. v souladu s § 38 zákona o obcích nebo § 17 zákona o krajích. Omezení uvedená v těchto normách nejsou dle mého názoru slučitelná s plným vlastnickým právem, ale spíše odpovídají podmínkám pro hospodaření s cizím majetkem, které by byly v soukromé sféře založeny smluvně.

Zastupitelstvo tedy nakládá s veřejným majetkem, který mu byl zákonem a na základě důvěry voličů svěřen k opatrování. Zastupitel při složení svého slibu vědomě převzal povinnost spravovat a opatrovat obecní – tedy cizí majetek¹⁶. A protože každý jednotlivý zastupitel svým hlasováním přímo správu tohoto majetku ovlivňuje, tak má přímý vliv na hospodaření města, kraje atp. a proto výkon funkce zastupitele v sobě agreguje i výkon správce majetku a výše zmíněného trestného činu se v rámci své funkce zastupitel může dopustit.¹⁷

3. Kdo je trestněprávně odpovědný za hlasování

Zastupitelstvo je kolegiální orgán obce, který rozhoduje v zájmu obce na základě pověření voličů. To by mohlo znamenat, že vůle zastupitelstva je vlastně vůlí voličů. Jenže pokud se podíváme do reálného rozhodování zastupitelstev, často narazíme na usnesení, které by se vůlí voličů nazvat rozhodně nedaly.

¹⁵ A. Gerloch.: Teorie práva, 5. upravené vydání, Aleš Čeněk, str. 111.

¹⁶ Srovnejte §§ 38 a 69 zákona o obcích č. 128/2000 Sb. nebo §§ 17 a 33 zákona o krajích č. 129/2000 Sb.

¹⁷ Více o této problematice např. na <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/hospodareni-s-majetkem/pravni-poradna/>.

Lze si tedy představit, že zastupitelé přijmou usnesení, které je obsahově trestním činem. Nejprve je tedy nutné posoudit **objektivní stránku** trestného činu, tzn. „*jednání, následek a příčinný vztah mezi jednáním a následkem*.“¹⁸ Pokud toto najdeme a shledáme, že byla objektivně naplněna skutková podstata trestného činu, můžeme začít hledat viníka, kterým v tomto případě bude zastupitelstvo. Není však možné uplatňovat kolektivní vinu, protože trestní odpovědnost mají pouze jednotlivci¹⁹.

Je nutno zmínit, že každý zastupitel musí dle § 69 odst. 4 zákona o obcích vykonávat svůj mandát „*v souladu s jeho slibem svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky*.“²⁰ Pokud však vědomě upřednostní své osobní zájmy, není pochyb o tom, že musí nést odpovědnost.

Zde je však nanejvýš důležité, zkoumat **subjektivní stránku** trestného činu. Subjektivní stránku je nutno zkoumat, protože k uznání viny z trestného činu je potřeba naplnění všech skutkových znaků. Mezi základní znaky trestného činu patří právě objektivní stránka trestného činu (viz. výše) a subjektivní stránka trestného činu. Naplnění subjektivní stránky „*je vždy charakterizováno zaviněním (§ 15, § 16); může však být charakterizováno i motivem (pohnutkou), cílem (účelem) i jiným subjektivním znakem*.“²¹ Je tedy důležité až na nedbalostní trestné činy prokázat subjektivní znak - § 15 TZ úmysl.

Prokazování výše zmíněného bude ovšem obzvláště složité. Zejména s přihlédnutím k faktu, že zastupitelstvo řeší denně obrovskou šíři problémů, které vyžadují mnoho odborných znalostí. Proto zastupitel nemůže a zpravidla ani není často obeznámen s problematikou natolik, aby dokázal poučeně rozhodnout ve věci, o které hlasuje. A tak v praxi obvykle důvěřuje expertům na danou problematiku ze zastupitelského klubu jeho strany či podkladům, které k hlasování obdržel. Tak se často může stát, že bude hlasovat pro usnesení, které je contra legem, aniž by si toho byl vědom. A právě **prokázání úmyslu** je až na nedbalostní trestné činy nezbytností.

Proto se domnívám, že největší míru odpovědnosti za dané usnesení, nese zpravidla **předkladatel návrhu** tohoto usnesení. Z podstaty věci totiž předkladatel ví nebo by měl a mohl vědět o všech okolnostech, které se k navrhovanému usnesení vážou a tak je to právě

¹⁸ O. Novotný a kol.: Trestní právo hmotné, Obecná část 1, 6. přepracované vydání, Wolters Kluwer, str. 119.

¹⁹ Individuální trestní odpovědnost sice není nikde expressis verbis vyjádřena, ale vyplývá zejména z §§ 22 až 27 trestního zákona.

²⁰ V případě krajských zastupitelů v souladu s § 33 odst. 2 zákona o krajích.

²¹ O. Novotný a kol.: tamtéž.

on, kdo by měl lépe než ostatní zastupitelé posoudit důsledky svého návrhu. Z tohoto důvodu by měl trestněprávní odpovědnost nést zpravidla předkladatel návrhu a teprve poté ostatní zastupitelé podle toho, zda se u nich²² podaří prokázat i subjektivní stránku trestného činu.

Důležité je si uvědomit, že mnoho trestných činů nepotřebuje k naplnění skutkové podstaty škodu na majetku, zejména trestné činy v **přípravě**²³. Tzn., že zastupitel může být hnán k trestní odpovědnosti i pokud předložil, případně hlasoval pro návrh usnesení, který nakonec nebyl přijat anebo pokud v době podání trestního oznámení ještě nedošlo ke škodě na majetku. Zastupitelé tedy nejsou trestněprávně odpovědní jen za přijaté usnesení, ale i za „pouhý“ neodhlasovaný návrh usnesení.

S odpovědností zastupitele za hlasování se váže také problém, že ze zákona nemusí být dohledatelné, kdo a jak hlasoval (např. kvůli tajné volbě). Jak jsme si výše dokázali, za usnesení zejména odpovídá předkladatel návrhu usnesení a ten by měl být zpravidla znám ze zápisu zasedání zastupitelstva, který je povinně pořizován např. podle § 95 zákona o obcích. Také by měl jasně vyplynout z důkazního řízení, neboť je vysoce nepravděpodobné, že by si nikdo ze členů zastupitelstva nevzpomněl, kdo napadené usnesení předložil.

4. Postoj soudů k trestní odpovědnosti zastupitelů

Zásadní obrat v chápání trestní odpovědnosti zastupitelů přinesla usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 265/07 ze dne 06.06.2007 a druhé sp. zn. II.ÚS 653/07 ze dne 26.06.2008.

Obě tato usnesení se týkala případu českokrumlovských zastupitelů. Proti těmto zastupitelům bylo totiž na základě usnesení Policie ČR zahájeno trestní stíhání pro trestné činy porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1 TZ, spáchaného formou spolupachatelství podle § 9 odst. 2 TZ a zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) TZ, spáchaného formou spolupachatelství podle § 9 odst. 2 TZ. Obvinění se měli trestné činnosti dopustit v postavení člena zastupitelstva města Český Krumlov tím, že společně **hlasovali** pro přijetí usnesení, jímž bylo schváleno, aby město převzalo náklady spojené s právním zastupováním tří svých představitelů, a to v souvislosti s

²² Včetně předkladatele.

²³ Např. § 206 TZ zpronevěra.

jejich obviněním z trestného činu, spáchaného při nakládání s dotací na rekonstrukci sportovní haly. Obvinění tak měli městu způsobit škodu ve výši nejméně 238 942 Kč.²⁴

Ústavní soud v usnesení sp. zn. II.ÚS 265/07 odmítl ústavní stížnost zastupitelstva města Český Krumlov, jež tvrdilo, že trestní stíhání je nezákonným zásahem státu do zaručeného práva města Český Krumlov na samosprávu podle čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. V tomto usnesení se Ústavní soud vyjádřil, že obvinění zastupitelů města (ať již současných nebo minulých) **není zásahem do práva na samosprávu**, které zaručuje Ústava ČR a je tedy ústavně v pořádku.

Stejně odmítl i ústavní stížnost sp. zn. II.ÚS 653/07. Ústavní soud v této stížnosti vyjádřil s trestním stíháním zastupitelů souhlas a to tímto výrokem: „*Státní zástupce se dostatečným způsobem vypořádal s podstatnými námitkami uplatněnými stěžovatelem ve stížnosti proti usnesení policejního orgánu.*“ Zde je důležité uvést jeden z argumentů, kterým se státní zástupce vypořádal s námitkami stěžovatele a to: „*že není jediný právní důvod pro to, aby obvinění jako odpovědné osoby jednající za město nenesli **trestněprávní odpovědnost** za rozhodování o majetkoprávních úkonech města v rámci správy a hospodaření města.*“

Z těchto rozhodnutí Ústavního soudu lze tedy dovodit, že zastupitelé měst mohou být trestně stíháni za své hlasování.

5. Potřebnost či vhodnost trestní odpovědnosti zastupitelů

Proti trestní odpovědnosti zastupitelů se s výše rozebranými rozhodnutími Ústavního soudu vznesla vlna kritiky. Nejčastěji si stěžují starostové malých obcí, kteří mají obavy, „*že stále více lidí může odmítnat nechat se zvolit do zastupitelstev měst a obcí, neboť nebudou chtít nést riziko, že by mohli být za své hlasování obviněni z trestného činu – což při obrovské šíři problematiky, kterou zastupitelstva měst a obcí řeší, nelze vyloučit.*“²⁵ Nejsou mi známi žádné výzkumy ani statistiky, jak tato obava ovlivní počet potenciálních kandidátů na funkci zastupitelů. Jsem však přesvědčený o tom, že je tato jejich případná obava neodůvodněná. Pokud totiž zastupitel bude svůj mandát vykonávat v souladu s jeho slibem²⁶, tak se nemá čeho bát. Jestliže by totiž zastupitel nevěděl o protizákonnosti návrhu usnesení při hlasování,

²⁴ Převzato z http://moderniobec.ihned.cz/c4-10006010-27035890-C00000_d-trestni-nebo-politicka-odpovednost-zastupitelu-maji-se-bat-hlasovat.

²⁵ Sdružení místních samospráv, Vyjádření ke stíhatelnosti zastupitelů, <http://smscr.cz/aktuality.php?id=23>.

²⁶ § 69 odst. 2 zákona o obcích.

přestože by vynaložil odpovídající úsilí na takové zjištění, nemohl by být trestněprávně odpovědný (viz 3. kapitola).

Naopak jsem přesvědčený o nutnosti trestní odpovědnosti zastupitelů. Jako příklad uvedu kauzu přestěhování pražského magistrátu do Škodova paláce. V roce 2004 nabízel ČEZ Škodův palác k prodeji za cenu 850 000 000,- Kč. Magistrát nevyužil předkupní právo ke koupi, které mu náleželo z titulu prodeje památkově chráněného objektu, a Škodův palác byl tedy prodán soukromníkům. Ještě v témže roce si však magistrát nechal zpracovat první analýzy na alokaci (sloučení) pracovních míst. V roce 2005 proběhlo výběrové řízení na alokaci magistrátu (tedy sloučení úřadů), jehož parametry splnil jediný účastník – Škodův palác. V roce 2006 magistrát uzavřel smlouvu na nájem objektu na 20 let za 4 020 000 000,- Kč + inflace. Nájemné se v té době pohybovalo v centru Prahy okolo 500 - 700 Kč na m² za měsíc (nejvyšší nájemné v nemovitosti, kterou vlastní Praha, bylo v paláci Adria za 275,- Kč na m² za měsíc), ale nájemné ve Škodově paláci bylo uzavřeno ve výši 911,- Kč na m² za měsíc. Dle mého názoru se tedy nejedná o částku v místě a čase obvyklou. Ohledně této kauzy bylo dokonce podáno trestní oznámení dne 12. října 2006 občanským sdružením Oživení. Přesto k trestnímu stíhání nikdy nedošlo.

Nebezpečnost výše popsané kauzy nespočívá ani tak ve škodě, kterou utrpělo hl. m. Praha, ale právě v **precedentní beztrestnosti zastupitelů**. Domnívám se, že je důvodná obava z toho, že uplatnění politické odpovědnosti je zde nedostatečné. Představme si totiž nově zvoleného člověka do zastupitelstva. Ten při výkonu své nové funkce uvidí, že ty morálně neospravedlnitelné kauzy, co se staly před jeho nástupem, jsou podle práva nepotrestatelné, respektive právně v pořádku, a tak má jen málo důvodů (veskrze pouze svědomí) se těchto činů nedopouštět. Navíc se mu jeho případně neúspěšnou snahou o vyvození odpovědnosti (včetně té trestní) z takovýcho afér dostane do ruky v podstatě návod, jak beztrestně např. vyvádět státní peníze.

Jako potvrzení, že tato fiktivní situace může nastat, uvedu příklad, který má jistou spojitost s předchozím, tentokrát z Prahy 4. Je zde totiž jasně vidět, proč je trestní odpovědnost zastupitelů nutností. Jsem přesvědčen o tom, že tato kauza vznikla z domnělé beztrestnosti zastupitelů. Jedná se konkrétně o přestěhování úřadu radnicí Prahy 4 do objektu polikliniky Budějovická v roce 2011, který je zjevně inspirovaný výše nastíněnou kauzou Škodova paláce. Postup zastupitelů je v něm totiž velice podobný, ne-li přímo totožný. I na

tomto příkladu je vidět, kam až může trestní neodpovědnost zastupitelů vést a kam v současné době dle mého názoru chybné povědomí zastupitelů o jejich beztrestnosti vede²⁷.

Ve světle těchto skutečností, argumenty proti trestní odpovědnosti zastupitelů (viz kritika rozhodnutí ÚS na začátku této kapitoly ze strany SMS) dle mého názoru ustupují do pozadí. Zejména z důvodu, že veskrze vychází z čistě teoretických konstrukcí, které nereflktují současnou praxi v reálném světě, kde je existence pouze politické odpovědnosti zastupitelů nedostatečná.

O potřebnosti trestněprávní odpovědnosti zastupitelů jsem přesvědčený i protože se domnívám, že nejúčinnější prevencí je represe. A to z toho důvodu, že pokud za zakázané jednání nehrozí trest – tedy nějaká forma represe, má to identický důsledek, jako bychom toto jednání povolili. Pokud totiž má člověk nějaké jednání zakázáno, ale nehrozí mu za něj reálný postih, tak má tendenci tento zákaz ignorovat. Lidé často rádi užívají svých svobod až za hranice legální licence. Důkazy tohoto tvrzení můžeme být svědky každý den.

Důležitost represe uvedu na příkladě kuřáků před vchodem do budovy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Obzvláště za špatného počasí je možné před vchodem do této budovy potkat lidi, kteří kouří v zastřešeném prostoru před vchodovými dveřmi navzdory vylepenému zákazu kouření. Jako důvod neakceptování tohoto zákazu ze strany kuřáků je možno vidět právě absenci jakékoliv represe. Není pochyb o tom, že kdyby zde nějaká represe byla, tak by to většinu kuřáků od porušování tohoto zákazu odradilo.

Výše zmíněné však neznamena, že by měla být represe všudypřítomná. Pouze to slouží jako důkaz, že absence represe přirozeně vede k nerespektování pravidel. Hodnoty, které naše společnost považuje za natolik důležité, že mají být ochraňovány právě represí, jsou dle mého názoru obsaženy zejména v trestním zákoníku a jejich dodržování by tedy mělo být kontrolováno a případně i vynucováno²⁸. Jenže v případě rozhodování zastupitelů je represe v praxi téměř nulová.

²⁷ K tomu dozajista přispívá neefektivní práce orgánů činných v trestním řízení.

²⁸ Za předpokladu dodržení principu subsidiarity trestní represe obsažené v § 12 TZ.

6. Závěr

Jak jsme si tedy dokázali, zastupitelé nepožívají žádnou imunitu a ani by ji z podstaty imunity požívat neměli. V současné době mohou mít trestní odpovědnost oproti běžným občanům zostřenou ještě tím, že jsou podle § 127 odst. 1 písmena d) TZ úředními osobami. Tento jejich status však není jen negativní, protože znamená kromě zpřísněných trestů i jejich zesílenou ochranu při výkonu funkce ze strany TZ²⁹. Uplatnění zvláštní kategorie trestních činů úředních osob na hlasování zastupitelů lze jen ve specifických případech a to z důvodu zejména potenciálně častého nenaplnění definice pravomoci či jiné skutkové podstaty při výkonu zastupitelského úřadu.

Co se týká odpovědnosti za hlasování, tak tu by měl nést zpravidla předkladatel návrhu usnesení a poté hlasující pro dané usnesení. Zde musí být ale kladen veliký důraz na subjektivní stránku trestného činu, tedy až na nedbalostní trestné činy musí být prokázán úmysl, což není vždy jednoduché. Právě to je důvodem pro zvýšenou odpovědnost předkladatele, protože ten by měl být nejlépe schopen zhodnotit všechny aspekty svého návrhu. A tak lze a priori předpokládat, že o protiprávnosti a tedy škodlivosti svého návrhu dopředu věděl nebo vědět měl a vědět mohl. To, že zastupitelé nesou trestněprávní odpovědnost za své hlasování, bylo vyjádřeno v obou uvedených usneseních Ústavního soudu ve 4. kapitole, protože prakticky trestní stíhání za hlasování odsouhlasily. A to zejména tím, že se Ústavní soud vyjádřil ve smyslu, že stíhání zastupitele za hlasování a tedy následné přezkoumání výsledku z hlediska legálnosti přijatého usnesení soudy není v rozporu s právem na samosprávu. A také tím, že považoval za dostatečné zdůvodnění státního zástupce, že neexistuje jediný právní důvod pro to, aby zastupitelé nenesli trestněprávní odpovědnost za rozhodování o majetkoprávních úkonech města. V neposlední řadě shledávám jako relevantní argument, že trestněprávní odpovědnost zastupitelů je ve veřejném zájmu. A to z toho důvodu, že uplatnění jen politické odpovědnosti není dostatečnou zárukou a motivací pro hospodárné nakládání s veřejným majetkem, čehož můžeme být dnes a denně svědky a což bylo v této práci prokázáno na kauze Škodova paláce.

Co se týká otázky de lege ferenda, tak si myslím, že vzhledem k výše nastíněnému není žádná legislativní změna ohledně trestní odpovědnosti zastupitelů nutná. Nevidím totiž důvod pro to, proč by měli mít zastupitelé trestní odpovědnost více zpřísněnou oproti běžným

²⁹ Např. § 325 TZ násilí proti úřední osobě.

občanům, než jak je tomu v současné úpravě. Plně by stačilo, kdyby se současná legislativní úprava začala uplatňovat i na jejich rozhodování, čemuž žádný legální důvod, jak jsem dokázal, nebrání. Přestože je tedy trestní stíhání zastupitelů zjevně možné, je v České republice raritou. Přitom však můžeme i v médiích vidět, že tomu tak není z důvodu bezúhonnosti našich zastupitelů. Proto se domnívám, že spíše než ke změně trestního zákona by se měly změnit kontrolní mechanismy a případně činnost orgánů v trestním řízení. Za dobrou cestu považuji také např. projekty typu zakázky pod lupou³⁰, díky nimž může každý občan kontrolovat výběrová řízení své radnice přímo na internetu.

Zastupitelé tedy jsou jednoznačně trestněprávně odpovědní za hlasování. To, že se to v praxi příliš neuplatňuje, je otázka spíše efektivity či nezávislosti orgánů činných v trestním řízení. Každopádně bych vzhledem k výše uvedenému doporučil každému zastupiteli, pokud chce vyloučit svou trestněprávní odpovědnost, aby postupoval vždy s péčí řádného hospodáře a byl bedlivý jako při péči a správě vlastního majetku. Jen tak se může spolehlivě riziku trestněprávní odpovědnosti vyhnout.

Přehled použité literatury a jiných dokumentů:

- A. Gerloch.: Teorie práva, 5. upravené vydání, Aleš Čeněk.
- D. Hendrych a kol.: Správní Právo Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck.
- O. Novotný a kol.: Trestní právo hmotné, Obecná část 1, 6. přepracované vydání, Wolters Kluwer.
- P. Nevřkla.: Osobní aspekt místní samosprávy, diplomová práce 2009/2010, Právnická fakulta Masarykovy univerzity (http://is.muni.cz/th/170021/pravf_m/osobni_aspekt-final-korekt.txt).
- Sdružení místních samospráv, Vyjádření ke stíhatelnosti zastupitelů.
- Zpravodajský server iHNed.cz, článek „Trestní, nebo politická odpovědnost zastupitelů? Mají se bát hlasovat?“, 3.9.2008.

³⁰ Např. zde: <http://zakazky.praha.eu/index.jsp>.

Přehled použité judikatury:

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 265/07 ze dne 06.06.2007.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 653/07 ze dne 26.06.2008.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 6 Tdo 466/2010.