

Pane doktore, jedním z často diskutovaných témat uplynulého roku byla trestní odpovědnost zastupitelů a radních obcí, měst a krajů. Co vedlo Unii obhájců k tomu, že se začala tématu věnovat?

Unie obhájců zareagovala na více podnětů. Prvním byly stále častěji se objevující zprávy ve sdělovacích prostředcích o tom, že byl obviněn starosta, radní, celá rada, zastupitel či dokonce celé zastupitelstvo. Dalším podnětem byly informace od kolegů obhájců, členů Unie, kteří v konkrétních kauzách obhajovali. A v neposlední řadě to byl i fakt, že v září 2014 publikovalo Nejvyšší státní zastupitelství analýzu, kterou reagovalo na diskusi v Poslanecké sněmovně, která se tomuto tématu věnovala. Byl jsem na ní přítomen a obavy zastupitelů byly věcné a opravdu vážné.

Pokud se nemýlím, nejvyšší státní zastupitelství závěry té analýzy bagatelizovalo.

Bohužel ano. Analýza NSZ obsahovala 37 trestních řízení a nám se zdálo, že to neodpovídá realitě. Nakonec se naše podezření potvrdilo. Unie obhájců zdokumentovala 75 trestních řízení s 266 zastupiteli, tedy o 100 % více. Nesouhlasili jsme ani s bagatelizací problému. Nejvyšší státní zastupitelství zaujalo stanovisko, že počet stíhaných zastupitelů tvoří naprosto zanedbatelný podíl z jejich celkového počtu. Jak uvedl, v České republice je 60 tisíc zastupitelů, takže kolem stovky stíhaných není zase tolik. Unii obhájců se nezdálo, že by se dalo tuto závažnou problematiku shazovat pohledem poměru stíhaných zastupitelů k jejich celkovému počtu. Přece jenom má zastupitel určitou speciální funkci v státě, nezastupitelné postavení a pravomoci dané Ústavou. Na rozdíl od ostatních funkcionářů včetně nejvyššího státního zástupce je volen přímo občany a i jejich zájmy v obci reprezentuje.

Jsou podle Vás v našem právním řádu jasně a srozumitelně zakotvena práva a povinnosti zastupitelů při nakládání s majetkem měst a obcí?

To je složitá otázka. První úvaha, která se bohužel týká jak zastupitelů, tak všech občanů, manažerů, jednatelů a podobně, je nesrozumitelnost právního řádu. Je-li nesrozumitelný a nedává mi jistotu, jak zákonně postupovat, neměl by mě následně trestat, pokud jsem postupoval nejlépe, jak jsem mohl, ale později se zjistilo, že to bylo v rozporu se zákonem. Protože otázku, zda zastupitelé postupují dobře či špatně, v souladu či v rozporu se zákonem, řeší až ex post orgány činné v trestním řízení. Ale v okamžiku, kdy nevím, jak mám správně postupovat, či mnohdy postupuji dle závěrů odborných posudků, nemůžu současně být trestně odpovědný za to, že zvolený postup nebyl správný. A to se často děje.

Druhá úvaha spočívá v tom, že se domnívám, že v osobě zastupitele dochází ke kumulaci dvou různých postavení. První je politické postavení - zastupitel reprezentuje občany dané obce a jejich názory tlumočí. Jim se chce zavděčit, jim cosi slibuje, jejich názory a vize v dané obci prosazuje. Současně prosazuje i politiku strany nebo hnutí, za něž byl zvolen. Ale prosazování těchto zájmů, k nimž byl zvolen, později narazí na to, že se ocitá v druhé, naprosto odlišném postavení, a to klasickém podnikatelsko-manažerském postavení. Ti, co jsou ve funkci starosty či člena rady, jsou v totožném postavení jako jednatel s.r.o. či předseda představenstva a.s. Zastupitelé v postavení akcionáře apod. To jsou ale dvě naprosto odlišné role, které se střetávají v okamžiku, kdy zastupitel chce prosadit volební program, s nímž ve volbách uspěl, ale ten není příliš ekonomický. On ho v tu chvíli nemůže prosadit, protože jako manažer musí postupovat co nejekonomičtěji, nejvýhodněji,

nesmí přijít o jedinou korunu. V tuto chvíli vzniká velké napětí jak v zastupitelstvu, tak v radě. V konkrétním případě museli členové rady uzavřít smlouvu, která zajišťovala vytápění tisíců domácností v zimním období. Nebyl čas na výběrové řízení, občané museli bydlet v teple. Proto byla uzavřena smlouva v tzv. jednacím řízení bez uveřejnění. Radní byli obviněni, že porušili zákon, protože měli absolvovat otevřené výběrové řízení. To ale trvá skoro rok a zima nepočká, až skončí. Obvinění bylo nakonec státním zástupcem zrušeno. Ovšem ne proto, že by se trestný čin nestal, ale proto, že už byl promlčen. V jiném případě upřednostnili radní města jako kupce místní hospody osvědčeného hospodského, který tu hospodu po desetiletí provozoval. Petice občanů si jej tam i nadále přála. Ovšem tento hospodský dal horší finanční podmínky, než jiní zájemci. V ten okamžik se radní dostali do kleští: vybrat osvědčeného hospodského a zachovat zaběhnutou hospodu nebo přijmout nabídku jiného o trochu ekonomicky výhodnější? Nakonec prosadili vůli voličů a byli trestně stíháni, protože údajně způsobili městu škodu.

Není pro zastupitele složité, že mají rozhodovat o věcech, o kterých do té doby příliš nevěděli, měli odlišnou profesi?

Pochopitelně. Nikdo nerozumí všemu, ani zastupitelé ne. Zejména v poslední době, pod vlivem zpráv o stíhání kolegů zastupitelů, proto začínají zaměstnávat poradce, pořizovat znalecké posudky, oslovovat advokátní kanceláře, daňové poradce apod. A ti za ně začnou de facto rozhodovat. Zastupitelé jsou tak vystrašení z trestního postihu, že neudělají nic, co jim nedoporučí advokáti, daňový poradci, ekonomové atd. Tím se ale přesouvá rozhodování z těch, kteří k tomu byli zvoleni, na ty, kteří byli zaplacení. Zastupitelská demokracie ztrácí smysl. A navíc to stojí obce spoustu peněz.

Zjistili jsme však, že ani takový postup před trestním postihem nechrání. Můžete mít jeden, dva znalecké posudky, ale nakonec stejně přijde policie, udělá si třetí posudek, ten dopadne odlišně a zastupitele jsou beztak obviněni. Mohu citovat z jednoho zahájení trestního stíhání, kde bylo uvedeno, že se radní „spokojili bez přiměřených důvodů a bez náležité opatrnosti se stanoviskem expertních právníků.“ Tomu nerozumím. Kolik mám mít znaleckých posudků, abych se nedostal do kriminálu? Nebylo by nakonec lepší, aby rozhodnutí zastupitelů bylo předem kontrassegnováno policií? Beztak rozhodují, co se mělo či nemělo udělat.

Vraťme se ke stanovisku Unie obhájců – shromáždili jste podklady k 75 řízením vedeným proti 266 zastupitelům za uplynulých 20 let. Jaké jsou hlavní obavy a výhrady, které nejčastěji slýcháte?

Všechny obavy, které jsme od zastupitelů slyšeli, jsme shrnuli v našem stanovisku. Je to za prvé rychle mizející právní jistota zastupitelů, že nebudou trestně stíháni, když budou postupovat podle svého nejlepšího vědomí. Každý zastupitel sleduje, co se děje ve vedlejší obci, a má obavy, že by se to mohlo jednoho dne, až na něj opozice podá trestní oznámení, týkat i jeho. Za druhé je to vysoký počet situací, které musí být v obci rozhodnuty, ale nelze je vyřešit legálně či alespoň bez rizika, že budu zastupitel obviněn. A za třetí je to závislost zastupitelů na názorech externích poradců. Pokud se na ně spolehnou, mohou být obviněni, že tak učinili „bez náležité opatrnosti“. Pokud se na ně nespolehnou, budou obviněni, že jejich názory nerespektovali. Jinými slovy, každého zastupitele považuji za kamikaze, který se z různých důvodů vrhá do zastupitelské funkce a musí počítat s tím, že dopadne stejně, jako jeho japonský vzor.

S jakou právní kvalifikací se nejčastěji při trestním postihu zastupitelů setkáváte?

Nejčastěji se jedná buď o zneužití pravomoci veřejného činitele či nyní úřední osoby a porušení povinnosti při správě cizího majetku, včetně nedbalostní formy tohoto trestného činu.

Jsou podle Vás takováto stíhání součástí politického boje?

Velmi často ano. V jednom případě bylo dokonce trestní oznámení policií odloženo, ale po několika letech bylo znovu otevřeno kriminalistou, který v nadcházejících volbách sám kandidoval. To je ale jen začátek. Další postup se už se odvíjí od rozumného či nerozumného přístupu státního zástupce působícího daném okrese či kraji. Někteří státní zástupci, někteří policisté přistupují k právnímu posouzení jednání zastupitelů se zdravým rozumem a rozumí složitost jejich postavení, jiní naopak. Pro mě nejabsurdnějším případem, i když stále ještě živým, je stíhání 5 radních včetně starosty obce Ostravice. Jsou obžalováni za to, že uzavřeli smlouvu na audit obce za částku 25.200,-Kč, i když o chvíli dříve jim kraj přislíbil, že to udělá zdarma a zastupitelstvo to schválilo. Pak se ozvala opozice, smlouva byla zrušena a částka 25.200,- Kč nebyla vůbec vyplacena. Již několik let probíhá trestní stíhání těchto pěti členů rady za pokus trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, protože chtěli způsobit obci škodu 25.200,- Kč, ale nezpůsobili. A přesto byli obviněni, přesto byli obžalováni, přesto to projednával soud a dodnes projednává. V prvním stupni je soud zprostil obžaloby. Pokud mám správné informace, ta i soudce připomínal, že jedno soudní jednání stojí víc než škoda, která obci hrozila a nevznikla. A státní zástupce přesto podal proti zprošťujícímu rozsudku odvolání. Omlouvám se, ale tady mi zůstává rozum stát. To skutečně není nikdo, kdo to může zarazit? Kam zmizela zásada subsidiarity trestní represe? Opravdu si všichni nadřízení státní zástupci, kteří do toho mohou mluvit, myslí, že je třeba podávat odvolání a tahat ty zastupitele další měsíce po soudech kvůli škodě 25.200 Kč, které nevznikla? Občané si to nemyslí. I přesto, že byli radní obžalováni, byli znovu zvoleni a obžalovaný starosta se znovu stal starostou.

Kdy to podle vás skončí?

To není otázka na mě, nevím. Spíše se zamýšlím nad tím, kam to ještě může dospět? Uvažuji takto. Nyní máme případy, v nichž jsou trestně stíháni zastupitelé za to, že schválili nějaké usnesení, které není pro obec z finančních důvodů výhodné. Známe však mnoho situací, kdy usnesení bylo pro obec výhodné, ale nebylo schváleno a tím vznikla obci také škoda. Čeká nás tedy trestní stíhání zastupitelů za hlasování proti?

Ale to ještě také není všechno. Zastupitelé mohou také hlasovat pro určité usnesení, které je pro obec nevýhodné, ale vzhledem k tomu, že není dosaženo požadované většiny, není usnesení přijato. Co s těmi, kteří hlasovali pro? Ti se pohledem žalobců přece dopustili pokusu trestného činu. Budou tedy stíháni i zastupitelé, kteří hlasovali pro, ale nakonec to neprosadili?

Já si dovedu představit obě situace a právní kvalifikace. Trestní zákon je formálně umožňuje a já velmi varuji, že poté, co jsou stíháni zastupitelé hlasující pro přijaté usnesení, může přijít čas, kdy budou stíháni zastupitelé, kteří hlasovali i pro nepřijaté usnesení, i ti co případně nehlasovali pro nepřijaté usnesení. Bude záležet na pouze úvaze dvou osob: policisty a státního zástupce. Odolají pokusu právně experimentovat nebo nikoliv?

Zde musím citovat zajímavou část rozsudku v kauze stíhaného starosty obce Lipno nad Bečvou. V tomto případě se i soud pozastavil nad úvahou obžaloby, když ve zprošťujícím, dnes již pravomocném rozsudku uvedl památnou větu: „Obžalovaný starosta v této věci není stíhán za to, že by neudělal něco, co jako řádný hospodář obce udělat měl, není žalován ani za to, že něco udělal a bylo to špatně. Je žalován za to, že něco neudělal, bylo to dobře, ale mohl to udělat, možná, teoreticky, ještě lépe. A výsledek, který je pro obec už tak velmi pozitivní, mohl být ještě lepší.“

Počet stíhaných zastupitelů od roku 2010 dramaticky narůstá, čím si to vysvětlujete?

Důvodů je jistě více, ale za zásadní považuji rozhodnutí Nejvyššího soudu z prosince 2012, které připustilo možnost trestní odpovědnosti všech zastupitelů, kteří hlasovali pro přijaté usnesení. Tím se otevřela v očích policie, státního zastupitelství i soudů cesta k postihu zastupitelů. Dozvěděli se to i opoziční politické strany a zastupitelé. Věděli, že když podají trestní oznámení, tak se tím někdo bude zajímat. Tím stoupl počet trestních oznámení a potom z nich vyplývajících obvinění a trestních řízení. Do té doby byl stíhán vždy jenom ten, kdo podepsal nevýhodnou smlouvu, třeba starosta nebo nějaký člen rady, ale teď už je třeba v Liberci stíháno 42 zastupitelů. Nejvyšší soud však později řekl, že spoléhá-li se zastupitel na odborný posudek, nebude u něj povětšinou naplněna subjektivní stránka trestného činu. Toto rozhodnutí je však často přehlíženo.

Neexistuje žádný mechanismus, který by řekl tímhle se zabývat nebudeme?

Nevím, dříve to šlo, v poslední době to nějak nejde. O všem rozhoduje policista, který zahajuje trestní stíhání, a dozorující státní zástupce. Jestli se tito dva se domnívají, že je třeba dotáhnout trestní řízení až k podání obžaloby, tak jim v tom v dnešní době není schopen nikdo reálně zabránit. Mám podezření, že přestal fungovat vnitřní dohled vedoucích státních zástupců a nadřízených státních zástupců. Některé případy byly tak absurdní, že je obtížné pochopit, jak se mohly dostat až tak daleko. Obávám se, že v určitý okamžik státní zástupce nikdo „nedohleduje“, nesjednocuje jejich postup a oni si dělají, co chtějí. A pokud se někdo i pokusí takovou, třeba i do očí bijící situaci řešit z pozice nadřízeného státního zastupitelství, tak ten dole začne křičet, že je ovlivňován. Takže si to každý rozmyslí a v tom je zakopaný pes.

Podle Vaší analýzy byla naprostá většina případů stíhání zastupitelů zahájena nebo vedena nezákonně. Kde vidíte prostor pro změnu, aby k takovýmto excesům nedocházelo.

Zjistili jsme, že z celkového počtu 43 trestních řízení, v nichž bylo stíháno 100 zastupitelů, bylo pouze 19 trestních řízení skončeno rozsudkem o vině zastupitele. 76 zastupitelů bylo zproštěno obžaloby nebo bylo jejich stíhání ukončeno jinak. To je vysoké číslo nezákonných řízení. Na druhou stranu dobře, že soudy mají stále ještě odvahu takto rozhodovat.

Pokud jde o změnu, domnívám se, že by mělo dojít ke změně zákona o obcích, která upravuje podmínky nakládání s majetkem. Zákon sice umožňuje legislativně velmi nešikovným způsobem nenakládat s majetkem jen za těch nejlepších podmínek, ale i s přihlédnutím k zájmům obce a jejich občanů, ale není to dostatečné a zcela jasné. To je první krok – změna zákona o obcích. Druhým krokem by mohla být úvaha, zda neudělat v případě zastupitelů i nějakou změnu v trestním zákoně. Oni, kteří každým svým rozhodnutím nakládají s milionovým majetkem, jsou na tom, pokud jde o právní kvalifikaci stejně, jako někdo, kdo nakládá s tisíci korunami. Hranice trestní odpovědnosti, která je nastavena na úroveň 25.000 Kč, je zastupitelem i při té nejmenší chybě vždy několikanásobně

překročena. Tím pádem se dostávají do těch nejvyšších trestních sazeb. U úmyslného trestného činu budiž, ale nezapomeňme, že kromě úmyslu způsobit škodu, jsou trestně postižitelní i v případě své nedbalosti. Zde je sice hranice 500.000,- Kč, ale i ta je značně nízké vzhledem k usnesením, o kterých hlasují.

Do třetice, by měl být sjednocen a vyjasněn postup státních zástupců v těchto věcech. To se nestalo. Analýza NSZ trestní represi zastupitelů zbagatelizovala, a tedy věcně ani neřešila. Žádná oblast práva nikdy nefungovala, nefunguje a nebude fungovat bez zdravého rozumu těch, kteří zákon uplatňují.

Náklady, které musí uhradit stát v souvislosti s odpovědností za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem neoprávněně stíhaným předpokládám nejsou malé. Jsou vám známa reálná čísla kolik případů bylo odškodněno a jaká byla výše plnění?

Nejsou, tím jsme se nezabývali, i když jsme na tuto souvislost poukázali. Jeden z požadavků, který jsme vznesli, bylo, aby stejná přísnost, s jakou je státním zástupcem posuzováno jednání zastupitelů při rozhodování o nakládání s majetkem obce, byl posuzován i postup státního zástupce, který obžaloval zastupitele, který byl později obžaloby zproštěn. Zastupitel dostane odškodnění, ale státní zástupce se prostě jenom mýlil či měl jiný právní názor. Z mého pohledu se „jenom mýlil“ stejně, jako tenkrát ten zastupitel, kterého léta stíhal. Ale benevolence posuzování jednání státních zástupců a policie je bezbřehá, na rozdíl od přísnosti, s níž před tím oni sami posuzovali jednání zastupitelů.

Chci zdůraznit, že nevoláme po tom, aby každé zproštění obžaloby bylo následováno kárným postihem státního zástupce nebo náhradou škody. Může se změnit důkazní situace, jsou sporné právní případy, které je třeba tzv. projudikovat. Ale jestliže existuje rozhodnutí Nejvyššího soudu, které není státním zástupcem respektováno, tak je to tak flagrantní neznalost zákona a judikatury, že se nedomnívám, že by to mělo zůstat jenom nepovšimnuto v kategorii - státní zástupce měl jiný názor než rozhodující soud.