

Odpovědnost zastupitelů za smlouvy

David Zahumenský
(s využitím prezentace Petry
Humlíčkové)



Odpovědnost zastupitelů

„Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu“ (25 Čdo 1319/2004).

Civilní odpovědnost

- porušení **zákonné povinnosti**:
 - Vznik škody
 - Protiprávní čin
 - Příčinná souvislost
 - Zavinění (nedbalost se presumuje)
- Prokáže-li poškozená obec, že jednání, kterého se dopustil její např. starosta, bylo porušením povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře, tak **bude na starostovi, aby vyvrátil, že jednal nedbale**, že se tedy nejednalo ani o nevědomou nedbalost.

Péče řádného hospodáře

- *„Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péči řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.“ (§ 159 odst. 1 OZ)*
- **zastupitel, který rozhodoval bez dostatečné znalosti věci či na základě neúplných a nedostatečných podkladů, se nemůže odvolávat na skutečnost, že není odborníkem na danou otázku. Tímto aspektem se totiž měl zabývat již v době, kdy závažné rozhodnutí přijímal (a případně z něj vyvodit pro sebe důsledky).**
- Povinnost odborných/znaleckých posudků/stanovisek advokáta, atd; pozor **podklady zjevně nesprávné či nedostatečné musí rozpoznat zastupitel (!)**

Odpovědnost zastupitelů

- *„Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.“ (§ 38 odst. 1 zákona o obcích).*
- Péče řádného hospodáře x péče o obec a její občany

Civilní odpovědnost

- Zastupitelé odpovědní solidárně (ti, kteří hlasovali pro) + do plné výše škody
- *Nenahradí-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinností při výkonu funkce, ačkoliv byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu neuhradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.*“ (§ 159 odst. 3 OZ)
- Žalobce: pouze obec – co se děje, pokud obec žalobu nepodá?

Trestní odpovědnost zastupitelů

- Zastupitele lze stíhat i ve funkčním období (II. ÚS 265/07) – **nemají imunitu**
- všichni členové zastupitelstva, kteří **hlasovali pro dané usnesení**, mohou být trestně stíháni a může být individuálně posuzována jejich trestní odpovědnost, neboť každý svým dílem jako spolupachatel přispěl k tomu, že zastupitelstvo schválilo určité rozhodnutí (NS 5 Tdo 827/2012-21)
- Škoda i nejednáním – to je zatím otázka (případy v praxi neřešeny)

Trestní odpovědnost zastupitelů

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

Jaké trestné činy?

- trestné činy s obecným subjektem - tedy trestnou činnost, jako každá jiná fyzická osob, např. podvod (§ 209 trestního zákoníku) nebo zpronevěra (§ 206 trestního zákoníku),
- trestné činy se speciálním subjektem - tedy ty trestné činy, kde shora uvedené osoby vystupují jako úřední osoby ve smyslu § 127 trestního zákoníku (dříve veřejní činitelé podle § 89 odst. 9 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009) - např. zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 trestního zákoníku)
- Nemají imunitu jako poslanci, takže také (teoreticky):
 - **vlastním hlasováním**
 - schvalování trestného činu (§ 365 trestního zákoníku)
 - **projevy při jednání zastupitelstva**
 - pomluva (§ 174 trestního zákoníku)
 - podněcování k trestnému činu (§ 364 trestního zákoníku)
 - založení, podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práva a svobod člověka (§ 403 trestního zákoníku) –
 - projev sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka (§ 404 trestního zákoníku)
 - popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia (§ 405 trestního zákoníku) a jiné

Co vede k potrestání

- zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti členů zastupitelstva obce vedly nejčastěji následující skutečnosti:
 - 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 na zasedání zastupitelstva přes uvedené upozornění hlasovali pro schválení nevýhodného úkon obce
 - Usnesení o schválení nevýhodného úkonu 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.
- Odpovědnost jednotlivých členů kolektivních orgánů (NS rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 827/2012)

Z judikatury

- *„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.“ (5 Tdo 848/2010)*

Z judikatury

- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015 sp. zn. 5 Tdo 316/2015, které tříbí tuto odpovědnost tak, že pokud příslušné orgány obce připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování kolektivních orgánů obce o hospodaření s jejím majetkem, přičemž jednotliví členové těchto kolektivních orgánů hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy obce, zpravidla to vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu, nicméně stále může přicházet do úvahy zavinění ve formě nedbalosti.

TČ zneužití pravomoci úřední osoby

- *„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.“*
- **Úřední osoba – každý zastupitel**
- Pouze při výkonu pravomoci úřední osoby
- Úmysl (!)

TČ porušení povinnosti při správě cizího majetku

- „Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou (25.000 Kč), bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“
- „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 (500.000).“

Z rozhodnutí NS

- "Zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti [§ 5 písm. a) trestního zákona, § 16 odst. 1 písm. a), odst. 2 trestního zákoníku] by zde bylo možné dovést 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 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."
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012 sp. zn. 5 Tdo 827/2012

Trestní odpovědnost zastupitelů

Desítky trestních stíhání/stovky stíhaných zastupitelů

- Odsouzením končí menšina
- Nahrazují nemožnost žalovat pro civilní odpovědnost

Analýza Nejvyššího státního zastupitelství

- Analýza Nejvyššího státního zastupitelství - 7 NZN 603/2014 a 4 NZN 603/2016 (veřejně dostupné zde:

<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovdnosti-zastupitel-a-radnich>)

- 2008 – 2016
- 26 rozhodnutí NS

Analýza případů NSZ

- O co většinou šlo?
 - běžná kriminalita (zpronevěra, korupce)
 - primárně pro rozhodnutí o dispozicích s majetkem ÚSC
 - zcela zřejmé obcházení právních předpisů (typicky OZ), když starostové činili dispozice s obecním majetkem bez předešlého rozhodnutí zastupitelstva nebo rady

Analýza Nejvyššího státního zastupitelství

- Některé řešené věci u NS:
 - rozhodování zastupitelů obce o hospodaření s jejím majetkem na základě neúplně, resp. nedostatečně připravených podkladů od příslušných orgánů obce (5 Tdo 316/2015)
 - Rozhodování starosty (starostky) obce při právním jednání bez projednání a schválení zastupitelstvem obce (5 Tdo 492/2015)
 - otázku postavení starosty jako veřejného činitele, resp. úřední osoby (5 Tdo 273/2014)

Analýza případů

- Odsouzení

- Zfalšoval usnesení zastupitelstva a poté bez jeho vědomí uzavřel s obchodní společností tři smlouvy o půjčce a závazek obce zajistil zřízením zástavního práva na obecních nemovitostech, přičemž peníze z půjček užil pro svoji potřebu
- Vědomě podepsal kupní smlouvu na prodej nemovitosti obce za nižší částku, než bylo schváleno zastupitelstvem.
- Nákup pneumatik z finančních prostředků města, které byly užívány na automobilu manželky starosty.
- Bez vědomí zastupitelstva odsouhlasil provedení stavebních víceprací, na které neměla obec finanční prostředky, a následně nečinil kroky ke splacení faktur, nebránil se platebnímu rozkazu.
- Bez vědomí zastupitelstva sjednal stavební práce a vystavil směnku na zaplacení díla, pokusil se spáchat dotační podvod a bez vědomí zastupitelstva prodal obecní rybník.

Analýza případů

- Odsouzení:
 - Neoprávněné poskytování příplatků k odměně své, jako „uvolněného starosty“, a k odměně místostarostky.
 - Necháání si slíbit úplatek za zajištění ukončení opakovaných kontrol v hudebním klubu.
 - Požádal o úplatek za dojednání a prosazení prodeje pozemků ve vlastnictví města za nižší cenu.
 - Přijetí úplatku za nekladení odporu při realizaci stavebního projektu

Analýza Unie obhájců

- Kritika trestního stíhání zastupitelů a starostů
- Nesouhlas se závěry NSZ
- Seznam případů, které sesbírali v rámci své advokátní sítě
- <http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihani-zastupitelu-mest-a-obci/>

Prevence

- Mít zásady rozvoje obce
- Pečlivě vést zápisy
- Precizní vedení zápisů z jednání orgánů územních samosprávných celků
 - neměla by být snaha o co nejjednodušší zápisy, ale právě naopak, a to zejména z důvodu právní jistoty ohledně obsahu přijatých usnesení (toto slouží k ochraně samotných funkcionářů)
 - dbát na jednoznačnost zápisů a především přijatých usnesení
- Pečlivě odůvodňovat rozhodnutí (zohledňuje se pouze napsané)
- Zveřejňovat průběh jednání
- Zabývat se nesouhlasy
- Pojištění

Kontakty

- vendula.zahumenska@arnika.org
- humlickova@akhumlickova.cz
- david@davidzahumensky.cz