

Za co všechno odpovídám jako člen zastupitelstva obce?

Už v říjnu se konají volby do obecních zastupitelstev. V této souvislosti nemálo kandidátů, mnozí již zkušené politici, váhají, zda »do toho opět jít«. Proč? Důvodem je nejen od 1. ledna 2014 zvýšená majetková odpovědnost zastupitelů, ale i stále častější případy jejich trestního stíhání. Je funkce zastupitele opravdu tak rizikové povolání?

Politika na úrovni obce ve své podstatě funguje na podobném principu jako na celostátní úrovni. Na úrovni státu působí parlament, který přijímá zákony, vláda zajišťující každodenní chod státu a prezident, který reprezentuje. Na úrovni obce je to podobně. Nejdůležitějším orgánem obce je zastupitelstvo. To lze s jistotou mírou nadsázky považovat za jakýsi »parlament obce«, který obec samostatně spravuje, pečuje o její majetek, snaží se o její všestranný rozvoj a vydává právní předpisy. Rada obce působí jako »místní vláda« a starosta je podobně jako prezident spíše funkcí reprezentativní.

ZASTUPITEL A PÉČE ŘÁDNÉHO HOSPODÁŘE

Členové zastupitelstva jsou voleni představitelé obcí a jako takoví mají dle současné právní úpravy podobné postavení jako například jednatelé ve společnosti s ručením omezeným. Zastupitel je tedy občany obce povolán mimo jiné k tomu, aby nakládal s majetkem, který mu nepatří. Nakládá-li někdo s cizím majetkem, existuje vždy nebezpečí, že se k cizí věci nebude chovat s tou samou péčí, jako když mu věc patří. Z tohoto důvodu jsou zastupitelé povinni pečovat o majetek obce s péčí řádného hospodáře.

Péči řádného hospodáře můžeme definovat jako povinnost zastupitele pečovat o svěřený majetek tak, jak by o svůj majetek pečoval rozumně uvažující/opatrný vlastník. Jinými slovy, zastupitel musí rozhodovat ve prospěch obce bez upřednostňování vlastních zájmů nebo se má před hlasováním dostatečně zamyslet nad důsledky svého rozhodnutí.

Zastupitel by si navíc měl být vědom toho, co zhruba jeho funkce obnáší, jaké na něj budou kladeny nároky a zda je schopen se svých úkolů řádně zhostit. Musí si uvědomit, zda na výkon funkce má či nemá vlohy, a podle toho se rozhodnout, zda funkci vůbec přijmout.

Je jasné, že zastupitel nemusí (a ani nemůže) být broukem Pytlíkem, který všechno ví a všechno zná. Povinnost péče řádného hospodáře však spočívá i v tom, aby zastupitel rozpoznal svou neznalost konkrétní problematiky a případně si vyžádal radu odborníka. Ani rada odborníka ale nezabývá zastupitele jeho odpovědností. Zejména při zřejmě nesprávném závěru poradce, který zastupitel omylem či záměrně ignoroval. Může se jednat například o ocenění nemovitosti v řádově jiných než v místě obvyklých cenách a její následný prodej za velmi nízkou – neobvyklou – cenu.

SOUKROMOPRÁVNÍ VERSUS POLITICKÁ ODPOVĚDNOST

Neuvědomí-li si zastupitel, co obnáší péče řádného hospodáře, může nedbale či omylem zneužít své pravomoci nebo z neznalosti hlasovat proti nejlepšímu zájmu obce. V takovém případě bude zastupitel hnán k odpovědnosti.

Takovou odpovědností může být v prvé řadě takzvaná politická odpovědnost. Když bude zastupitel rozhodovat v neprospěch obce a veřejnost se to dozví, pak to zastupitelé na jeho reputaci jistě nepřidá. Vyústěním přešlapů zastupitele pak bude zpravidla neobhájení mandátu v dalším volebním období.

Tvrdsí sankce za špatné hlasování může pro zastupitele nastat v rámci soukromoprávní odpovědnosti. Pokud zastupitel porušil svou povinnost například tak, že se hlasováním podílel na

zadání nevýhodné veřejné zakázky nebo nevýhodným prodeji obecního majetku, pak vznikne povinnost zastupitele nahradit obci škodu, která takovým jednáním/hlasováním zastupitele vznikla.

Jenže, kdo může po zastupiteli jím způsobenou škodu vymáhat? Je to obec reprezentovaná zastupitelstvem. Zastupitelé, kteří hlasovali v neprospěch obce, pravděpodobně nebudou chtít vymáhat náhradu škody sami po sobě a celý případ bude zameten pod koberec. I tak ale nemůžeme vyloučit riziko špatně rozhodujících zastupitelů, že se k vymáhání náhrady škody rozhodne nově zvolená garnitura. V souvislosti s majetkovou odpovědností zastupitelů je také třeba zmínit i posílení pozice věřitelů obce. Pokud by se věřitel obce nedomohl zaplacení svého nároku (například insolventní obec), pak zastupitel, který obec poškodil, ručí osobně věřiteli za dluh obce v rozsahu, v jakém obci škodu nenahradil.

Ovšem hlasování v zastupitelstvu není jen černobílé. Politický a právní pohled na tutéž problematiku nemusí být vždy shodný. Co se jeví jako politicky a eticky správné a rozumné rozhodnutí, může odporovat zákonu.

Příkladem může být prodej pozemku. Jsou dva zájemci: investor, který chce na pozemku postavit průmyslový objekt, a občan, který si chce postavit rodinný dům. Občan nabídl nižší cenu a zastupitelstvo přesto rozhodlo o prodeji pozemku občanovi. Je takové jednání zastupitelstva v pořádku? Politicky bude takové rozhodnutí jistě průchodné. Obyvatelé obce pravděpodobně nebudou chtít, aby pozemek místo známého souseda vlastnil investor, a proto si krok zastupitelstva budou pochvalovat. Na druhou stranu musí zastupitelstvo nakládat s majetkem obce hospodárně. Schválí-li zastupitelstvo prodej pozemku za mnohem nižší cenu, mohli by být zastupitelé nařknuti, že způsobili obci škodu a že ji mají také nahradit.

Na to, zda by v modelové situaci rozhodnutí zastupitelstva obstálo, nelze generelně odpovědět a je třeba vycházet z konkrétních specifik. Zastupitelstvo totiž při každém hlasování může či spíše musí brát v potaz i jiná hlediska než jen cenu (například jaký byl investorův zájem, o jaký pozemek se jednalo).

TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

Přestože se zastupitelstvo obce v mnoha ohledech podobá parlamentu, členy parlamentu chrání něco, o čem se může zastupitelům obcí jen zdát. Imunita. Zastupitelé jsou trestně odpovědní a jejich postavení je z hlediska trestněprávní odpovědnosti zpravidla přísnější, protože jsou považováni za úřední osoby, což s sebou nese mnohdy závažnější následky, než kdyby skutek spáchal »běžný« občan.

V poslední době získává na popularitě stíhání zastupitelů zejména pro trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku. Tento trestný čin je spojován s hlasováním a rozhodnutím zastupitelů o uzavření nevýhodného prodeje či uzavření nevýhodné smlouvy. Nevýhodou pro zastupitele je to, že porušení povinnosti při správě cizího majetku mohou spáchat jak úmyslně, tak nedbalostně. Zejména nedbalostní forma představuje pro zastupitele značné riziko. V důsledku jeho hlasování může být rozhodnutím zastupitelstva způsobena škoda, ačkoliv ji zastupitel způsobit nechtěl a vadně hlasoval jen kvůli neznalosti / nezjištění všech potřebných informací o dané problematice nebo prostě jen hlasoval »automaticky s davem«.

Někdy je však pro zastupitele mimořádně obtížné posoudit, zda je určité rozhodnutí ve prospěch či neprospěch obce. Rada přízvaného odborníka je nejednoznačná. Známé mediální kauzy trestního stíhání zastupitelů také klidu nepřidají. Co tedy dělat? Jak máme rozhodnout a máme vůbec rozhodovat?

Pod tlakem těchto okolností se některá zastupitelstva uchylují k určité »pojistce« proti trestnímu stíhání svých členů, kterou je tajnost hlasování. Při tajném hlasování se archivuje, jakým počtem hlasů bylo rozhodnutí přijato. Není však uvedeno, jak který zastupitel hlasoval. Pokud se stane, že alespoň jeden zastupitel nesouhlasí s návrhem, není jednoduché zastupitele trestně stíhat. Orgány činné v trestním řízení totiž z archivovaných dokumentů nemohou zjistit, kdo konkrétně trestný

čin spáchal (kdo jak hlasoval). Zjištění, respektive nezjištění hlasování konkrétní osoby je důležité s ohledem na individuální trestní odpovědnost v trestním řízení. Jinými slovy, za schválení nevýhodné smlouvy nemohou být stíháni všichni zastupitelé, tedy včetně těch, kteří hlasovali proti, ale jen ti, kteří hlasovali pro návrh.

Je jasné, že tajné hlasování nepřispívá ke zvyšování transparentnosti veřejné správy, ale na druhou stranu se zastupitelům nelze divit, že se v některých případech k tomuto postupu uchylují.

OPATRNOST NA PRVNÍM MÍSTĚ

Zákonodárce jistě nechtěl, aby byl člen zastupitelstva špičkovým odborníkem ve všech oblastech, přesto jej učinil odpovědným za všechna jeho rozhodnutí, byť vedená dobrým úmyslem či jen neznalostí. Jste-li zastupitelem nebo se do zastupitelstva teprve chystáte, nehlasujte bezhlavě. Vždy se nejdříve zamyslete nad konkrétním návrhem a až poté zvedněte ruku pro řešení, které je dle vašeho nejlepšího vědomí a svědomí v zájmu obce.

JUDr. ILONA ČERNOCHOVÁ, LL.M.

advokátka, Rödl & Partner

Mgr. VOJTĚCH HRDLIČKA

advokát, Rödl & Partner