

II. ÚS 265/07

II.ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007

U 7/45 SbNU 479

K oprávnění zastupitelstva obce podat ústavní stížnost proti trestnímu stíhání členů zastupitelstva v souvislosti s jeho rozhodováním a hlasováním

Česká republika  
USNESENÍ  
Ústavního soudu

Usnesení

Ústavního soudu - soudce zpravodaje Pavla Rychetského - ze dne 6. června 2007 sp. zn. II. ÚS 265/07 ve věci komunální ústavní stížnosti stěžovatele Zastupitelstva města Český Krumlov proti usnesení Okresního státního zastupitelství v Českých Budějovicích ze dne 9. ledna 2007 č. j. ZT 1411/2006-23, jímž byla zamítnuta stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, dále proti usnesení Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, expozitura České Budějovice, pod ČTS OKFK-5/4-2006 ze dne 30. listopadu 2006, jímž bylo zahájeno trestní stíhání členů Zastupitelstva a Rady města Český Krumlov, a proti podnětu Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích, na jehož základě bylo uvedené trestní stíhání zahájeno.

Návrh se odmítá.

Odůvodnění

I.

Stěžovatel - Zastupitelstvo města Český Krumlov - v komunální stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, doručené Ústavnímu soudu 29. ledna 2007, tvrdil, že v návěti citovaná rozhodnutí a zásahy Okresního státního zastupitelství v Českých Budějovicích, Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích a Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, expozitura České Budějovice (dále jen "Policie České republiky") jsou nezákonnými zásahy státu do zaručeného práva města Český Krumlov na samosprávu podle čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Nezákonný zásah do práva na samosprávu stěžovatel konkrétně spatřuje v trestním stíhání 14 osob, které vykonávaly funkci člena zastupitelstva města ve volebním období 2002 až 2006, z nichž 5 osob vykonává tuto funkci i v současném volebním období. Tyto osoby hlasovaly pro přijetí usnesení, jímž zastupitelstvo schválilo, aby město Český Krumlov převzalo náklady spojené s právním zastupováním vedoucího odboru rozvoje a investic, zastupitele města a bývalého starosty a zastupitele města a současného starosty ve věci jejich obvinění z trestného činu v souvislosti s přidělením dotace na rekonstrukci sportovní haly. Trestní stíhání členů zastupitelstva, potažmo rady města, je podle

stěžovatele v příkrém rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu a zavádí nebezpečnou praxi policejního státu. Dále se stěžovatel obává zavedení praxe, kdy rozhodování zastupitelstva bude podléhat souhlasu orgánů činných v trestním řízení, čímž podle něj dojde k okleštění a faktické eliminaci samosprávy jako takové. Stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je základním atributem samosprávy hospodaření územního samosprávného celku s vlastním majetkem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud napadená usnesení zrušil a současně, případně eventuálně aby vyslovil zákaz vůči Policii České republiky a státnímu zastupitelství zasahovat do samosprávy města Český Krumlov trestním stíháním členů Zastupitelstva města Český Krumlov v souvislosti s usnesením zastupitelstva č. 171/10/2005 ze dne 24. listopadu 2005 a aby vyslovil zákaz vůči Policii České republiky a státnímu zastupitelství zasahovat do samosprávy města Český Krumlov trestním stíháním členů Rady města Český Krumlov v souvislosti s usnesením rady č. 3/5/2005 ze dne 12. prosince 2006 (správně zřejmě 2005).

## II.

Policie České republiky ve svém vyjádření ze dne 5. března 2007 uvedla, že obecní samospráva je vykonávána na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž dává samosprávě soubor různorodých činností, které se vzdáleně podobají činnosti parlamentu, pokud jde o vydávání obecně závazných vyhlášek, resp. které se podobají činnosti jiných subjektů pověřených správou cizího majetku na základě jiných zákonů, pokud jde o hospodaření s majetkem obce. Podle Policie České republiky se stěžovatel domáhá neexistujícího práva zastupitelů a radních města na vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, pokud jde o hlasování v zastupitelstvu, tedy jakési hmotněprávní exempce podobné té, jakou jsou vybaveni poslanci a senátoři. Policejní orgán je povinen prověřit jednání členů zastupitelstva i rady obce (města) v případě, že má za to, že svou činností (ať už jde o hlasování či jiný způsob výkonu funkce) úmyslně poškodili zájmy města. Komunální stížnost není podle Policie České republiky důvodná.

Okresní státní zastupitelství v Českých Budějovicích ve svém vyjádření ze dne 7. března 2007 uvedlo, že převzetí nákladů trestní obhajoby fyzických osob - představitelů města, nemůže spadat do zákonem vymezené samostatné působnosti veřejnoprávní korporace, jak o ní hovoří § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení. Zájem obce a občanů obce nelze v žádném případě ztotožnit se zájmem trestně stíhaného představitele obce na poskytnutí potřebné právní pomoci v trestní věci, tedy se zájmem fyzické osoby obviněné v trestním řízení na úplatnou trestní obhajobu. Zájmy trestně stíhaných fyzických osob jsou dle názoru okresního státního zastupitelství v příkrém rozporu se zájmem veřejnoprávní korporace (obce). V dané věci se tedy jednalo o exces z práva města Český Krumlov nakládat se svým majetkem jako jedním ze základních atributů samosprávy. Okresní státní zastupitelství zdůraznilo, že předmětem trestního řízení není a nikdy nebylo hodnocení hospodárnosti, správnosti, účelnosti

vhodnosti či prospěšnosti majetkové dispozice provedené Zastupitelstvem města Český Krumlov. Okresní státní zastupitelství odmítlo, že by zastupitelé v případě rozhodování o majetku města nesli pouze politickou odpovědnost. Okresní státní zastupitelství dále odkázalo na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž ingerence Ústavního soudu do rozhodování orgánů činných v trestním řízení s výjimkou zcela mimořádné situace je zcela nepřípustná, respektive alespoň nežádoucí; tato judikatura se podle okresního státního zastupitelství vztahuje i na řízení o komunální stížnosti. Okresní státní zastupitelství, jsouc jinak přesvědčeno o přípustnosti komunální stížnosti a procesní aktivní legitimaci stěžovatele, navrhlo zamítnutí návrhu.

Krajské státní zastupitelství ve svém vyjádření ze dne 6. března 2007 uvedlo, že Ústavní soud by měl komunální stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost. Konstatovalo, že stížnost podle jeho názoru přípustná je a byla též podána osobou procesně aktivně legitimovanou, namítlo však, že nemůže být účastníkem, ani vedlejším účastníkem řízení podle § 76 zákona o Ústavním soudu. Přesto k obsahu stížnosti uvedlo, že pravomoc zastupitelstva je limitována zájmem obce a jejích občanů a že tento zájem nelze ztotožnit se zájmem trestně stíhaného představitele obce na poskytnutí potřebné právní pomoci, konkrétně nákladů trestní obhajoby. Poukázalo též na čl. 27 odst. 1 Ústavy o imunitě poslanců a senátorů a konstatovalo, že zastupitelé obcí obdobnou imunitu nemají. Krajské státní zastupitelství též uvedlo, že v § 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je taxativně uveden výčet výdajů, které je možné hradit z rozpočtu obce. Úhrada nákladů spojených s obhajobou občana města v souvislosti s jeho trestním stíháním mezi těmito výdaji uvedena není. Tak jako okresní státní zastupitelství odkázalo na judikaturu Ústavního soudu týkající se ingerence Ústavního soudu do probíhajícího trestního řízení.

Vyjádření účastníků zaslal Ústavní soud na vědomí právnímu zástupci stěžovatele k případné replice; stěžovatel však této možnosti nevyužil.  
III.

Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda jsou naplněny předpoklady meritorního projednání komunální stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není.

Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je tzv. komunální stížnost oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Řízení o komunální stížnosti se liší od řízení o běžné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, avšak oba typy řízení řadu ustanovení zákona o Ústavním soudu o řízení sdílejí, a je proto třeba je vykládat ve vzájemných souvislostech.

Pokud jde o řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. §

72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, platí, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí má pouze ta osoba, která byla účastníkem v řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno; nemůže to tedy za ni učinit osoba jiná - zákon o Ústavním soudu nepřipouští tzv. populární žalobu. To platí i o jiném zásahu než rozhodnutí.

V § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu týkajícím se komunální stížnosti, na rozdíl od písmene a) téhož ustanovení, sice není uvedeno, že by mělo jít o zásah v řízení, jehož byl územně samosprávný celek účastníkem, i zde je však třeba trvat na tom, že musí jít o zásah individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze ten územně samosprávný celek, jehož právo na samosprávu jím bylo přímo dotčeno. Ani komunální stížnost nevykazuje znaky populární žaloby (*actio popularis*).

V dané věci je zřejmé, že stěžovatel, Zastupitelstvo města Český Krumlov, ani územně samosprávný celek sám, město Český Krumlov, nebyl účastníkem řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, a nebyl jím přímo dotčen. Přímo dotčenými subjekty zde byly a jsou trestně stíhané osoby, které se proti napadeným rozhodnutím mohou samy bránit ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Na tomto závěru nic nemění ani nepopíratelná skutečnost, že 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 osob - svých současných či bývalých členů - nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace. Nelze ani vyloučit, že by se jejich zájmy jednotlivě mohly rozcházet se zájmem stěžovatele - kolektivního orgánu - sledovaným touto ústavní stížností.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel zjevně není osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadených rozhodnutí, resp. na vyslovení zákazu, případně příkazu vůči napadeným orgánům veřejné moci. Proto soudcem zpravodajem bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Z tohoto důvodu bylo nadbytečné zabývat se věcnými námitkami stěžovatele, na které reagovaly i napadené orgány veřejné moci v zaslaných vyjádřeních. Argumenty předkládané stěžovatelem jsou jistě závažné a musí být orgány činnými v trestním řízení pečlivě zvažovány. Ústavní soud by se jimi mohl zabývat v řízeních o případných ústavních stížnostech trestně stíhaných osob, pokud by se ony samy na Ústavní soud obrátily. Je však třeba zdůraznit a přisvědčit okresnímu i krajskému státnímu zastupitelství, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu, s ohledem na princip subsidiarity ochrany poskytované Ústavním soudem, se materiální důvody zahájení trestního stíhání nacházejí mimo přezkum Ústavního soudu [viz např. usnesení III. ÚS 554/03 ze dne 5. února 2004 (U 4/32 SbNU 467)], pokud nejsou shledány prvky zjevné libovůle v

rozhodování orgánů činných v trestním řízení. Za obvyklého chodu věcí by se těmito úvahami proto Ústavní soud mohl zabývat až na základě ústavních stížností proti konečným a pravomocným rozhodnutím o vině a trestu zastupitelů; v tuto chvíli však není vůbec zřejmé, zda taková situace nastane.