

## II. ÚS 87/04

**Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu.**

**V soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má za následek absolutní neplatnost právního úkonu. Smyslem ochrany legality v soukromoprávní sféře není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana soukromoprávních vztahů, tedy především ochrana smluvních vztahů podle zásady "pacta sunt servadna" (smlouvy se musí dodržovat).**

**V soukromoprávní sféře platí zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. Proto každý zákonný zásah do této sféry je třeba vnímat jako omezení lidské svobody a proto je nutno vykládat ustanovení o neplatnosti právních úkonů pro rozpor se zákonem restriktivně a nikoli extenzivně. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod (v tomto případě smluvní volnosti stran) musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.**

Ústavní soud rozhodl v senátu o ústavní stížnosti Městské části Praha 9, se sídlem Praha 9, Sokolská 324/14, zastoupené JUDr. J. S., advokátem, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2002, č. j. 62 Co 401/02, 62 Co 402/02-94, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, a V. H., zastoupeného Mgr. Bc. J. P., advokátem, jako vedlejšího účastníka, takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2002, sp. zn. 62 Co 401/02, č. j. 62 Co 402/02-94, se zrušuje.

### Odůvodnění

#### I.

Stěžovatelka včas podanou ústavní stížností brojí proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2002, č. j. 62 Co 401/02, 62 Co 402/02-94, kterým byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 21. 3. 2003, č. j. 10 C 94/2001-50, ve znění usnesení ze dne 22. 8. 2002, č. j. 10 Co 94/2001-69. Namítá, že napadeným rozsudkem byl porušen čl. 11 odst. 1, a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Stěžovatelka byla žalována ve sporu o zaplacení částky 506.090 Kč s přísl., který jako žalobce vyvolal vedlejší účastník. Zaplacení této částky se domáhal tvrzením, že dne 3. 12. 1997 uzavřel se stěžovatelkou jako pronajimatelkou dodatek č. 3 k nájemní smlouvě ze dne 8. 6. 1994, kterým bylo proti původnímu ujednání zvýšeno nájemné. Tvrdil, že dodatek je neplatný proto, že o jeho uzavření nerozhodla obecní rada, ale sám starosta. Žalovaná částka byla rozdílem mezi zaplaceným zvýšeným nájemným a původně dohodnutým nájemným.

Soud I. stupně žalobě vyhověl. Vzal za prokázané, že rada obce, tedy stěžovatelky, podepsání dodatku neprojednala a neschválila, a právní úkon starosty je z tohoto důvodu podle § 39 občanského zákoníku (dále jen "o. z.") neplatný od počátku pro rozpor se zákonem.

Městský soud v Praze rozsudek soudu I. stupně potvrdil. Plně se ztotožnil s názorem Obvodního

soudu pro Prahu 9, že dodatek č. 3 k nájemní smlouvě ze dne 8. 6. 1994 je neplatný z toho důvodu, že o jeho uzavření předem nerozhodla obecní orgán. Proto jeho závěr, že se stěžovatelka bezdůvodně obohatila, pokud přijala plnění z absolutně neplatného právního úkonu, byl správný.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti tvrdí, že napadeným rozsudkem Městský soud v Praze porušil její právo, zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo má stejný zákonný obsah a ochranu. Odvolává se na ustanovení § 123 o. z., které vymezuje obsah vlastnického práva. Z něho vyplývají pro vlastníka tři základní práva, a to předmět vlastnictví držet, užívat a požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Polemizuje s právními závěry Městského soudu a dovozuje, že ujednání o výši nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, a proto je zde dán prostor, aby rozhodnutí o takové otázce bylo obecní radou podle § 45 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, přeneseno na starostu nebo obecní úřad jako forma zabezpečení řešení ostatních činností obce, které nespádají do výlučné pravomoci zastupitelstva a nejsou jmenovitě uvedeny v § 45 písm. a) - o) tehdy platného zákona o obcích. Tím, že Městský soud vyložil výše uvedená ustanovení zákona o obcích odlišně, porušil její právo na soudní ochranu, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny. V této souvislosti se odvolává na nálezy Ústavního soudu ČR z 28. 4. 1994, sp. zn. III. 114/93, z něhož dovozuje, že obsahem práva na řádný proces je posouzení práva v souladu se zákonem a ústavním pořádkem.

## II.

K výzvě Ústavního soudu podal vyjádření k ústavní stížnosti Městský soud v Praze. Po stručné rekapitulaci obsahu ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Uvedl, že je přesvědčen o správnosti svých závěrů a že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých Ústavou zaručených právech. Navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná. Současně vyslovil souhlas, aby Ústavní soud rozhodl ve věci bez ústního jednání.

K věci se dále vyjádřil vedlejší účastník. Uvedl, že ústavní stížnost je nepřijatelná, neboť Ústavní soud již o ústavní stížnosti stěžovatelky, směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2003, sp. zn. 62 Co 401/02, č. j. 62 Co 402/02-94, jednal, a to pod sp. zn. II. ÚS 58/03.

Ústavní soud proto připojil spis, sp. zn. II. ÚS 58/03, z něhož zjistil, že pod touto spisovou značkou byla vedena obsahově stejná ústavní stížnost stěžovatelky, doručená 27. 3. 2003. Po zjištění, že bylo současně podáno dovolání k Nejvyššímu soudu České republiky, byla ústavní stížnost v souladu se sdělením Ústavního soudu, publikovaném pod číslem 32/2003 Sb., odmítnuta jako nepřijatelná. Usnesení o odmítnutí ze dne 25. 3. 2003, sp. zn. II. ÚS 58/03, bylo právnímu zástupci vedlejšího účastníka doručeno dne 27. 3. 2003. Na tuto skutečnost byl právní zástupce vedlejšího účastníka upozorněn dopisem ze dne 22. 7. 2004, a byl opětovně vyzván, aby se vyjádřil. Vedlejší účastník tak učinil.

Uvedl, že ústavní stížnost není v ústavně právní argumentaci konkrétní a že se lze jen domnívat, že stěžovatelka namítá porušení článku 36 odst. 1 Listiny, které spatřuje v nesprávném právním posouzení věci Městským soudem v Praze. Z toho pak dovozuje, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná, protože Ústavní soud není "žádnou třetí instancí ve vztahu k obecně dvoustupňovému řízení před obecnými soudy".

V další části svého vyjádření podrobně rozebírá právní úpravu, upravující obecně řízení v rozhodné době, a to ve vztahu k oprávnění starosty rozhodovat o soukromoprávních úkonech obce. Odkazuje na nálezy Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, a porovnává ho s judikaturou prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Činí pak závěr, který se shoduje

se závěry obecných soudů.

Po nařízení ústního jednání se znovu vyjádřil vedlejší účastník podáním, došlým Ústavnímu soudu dne 29. března 2005. V něm odkazuje na řízení vedené u Obvodního soudu pro Prahu 8 pod sp. zn. 9 C 248/2001, ve kterém stěžovatelka podáním, došlým soudu 19. 5. 2004, uplatnila k započtení pohledávku, přisouzenou rozsudky, napadenými touto ústavní stížností, vedlejšímu účastníkovi. Z toho pak dovozuje, že ještě před podáním ústavní stížnosti "z vůle stěžovatelovy zanikl předmět řízení", a proto ústavní stížnost nemohla být podána důvodně. Kromě toho opětovně poukazuje na to, že stěžovatelka nedoložila existenci projevu vůle Městské části Praha 9, směřující k uzavření dodatku nájemní smlouvy, který by byl "platný v souladu se zákonem".

### III.

K posouzení ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 9, sp. zn. 10 C 94/2001. Z tohoto spisu zjistil, že vedlejší účastník V. H. v postavení žalobce podal u Obvodního soudu pro Prahu 4 dne 10. 5. 2001 žalobu o zaplacení částky 506.096 Kč s příslušenstvím. V žalobě tvrdil, že se stěžovatelkou, která byla v řízení v postavení žalované, uzavřel nájemní smlouvu na pronájem nemovitostí, čp. 1110 a čp. 1512, v ulici U Svobodárny v Praze 9. K této smlouvě byly uzavřeny celkem tři dodatky. Z toho dodatek č. 3 byl uzavřen v prosinci 1997 a bylo jím zvýšeno nájemné na rok 1998 na částku 4.150.000 Kč. V souladu s tímto dodatkem zaplatil za druhé čtvrtletí roku 1998 na nájemném částku 1.037.500 Kč.

V roce 2000 v souvislosti s řešením jiných sporných otázek se stěžovatelkou podrobil revizi celý obsah nájemní smlouvy a vyžádal si podle zákona č. 106/1999 Sb., informaci, kdo a kdy rozhodl o uzavření dodatku č. 3 k nájemní smlouvě. Z odpovědi zjistil, že o něm rozhodl starosta po projednání na gremiální poradě. Z toho dovodil, že tento úkon je absolutně neplatný, neboť ze zákona o obcích, který v té době platil, mohl starosta učinit právně závazný projev vůle za obec až poté, co byl schválen obecním zastupitelstvem nebo obecní radou.

Žalobce se domáhal vydání bezdůvodného obohacení za druhé čtvrtletí roku 1998 ve výši 506.096 Kč, což byl rozdíl mezi částkou 1.037.000 Kč, kterou zaplatil podle dodatku č. 3 a částkou 480.000 Kč dojednanou dodatkem č. 1 k předmětné nájemní smlouvě.

Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě uvedla, že dodatek č. 3 byl řádně podepsán starostou podle podpisového řádu Obvodního úřadu Městské části Praha 9. Uvedla, že vedlejší účastník podal více žalob, kde ze stejných důvodů namítal neplatnost dodatku č. 3, a že tato řízení byla pravomocně skončena s tím, že jde o platný právní úkon. Dále namítla promlčení.

První jednání u soudu proběhlo dne 4. 10. 2001. Na něm předložil vedlejší účastník nález Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, z 12. 4. 2001. Z obsahu tohoto nálezu dovozoval neplatnost dodatku č. 3. Vedlejší účastník, který byl osobně přítomen tomuto jednání, na dotaz soudu odpověděl, že o tom, že předmětný dodatek podepsal starosta, se dozvěděl v prosinci 2000 od vedoucího odboru majetku. Současně potvrdil, že podle dodatku nájemné platil. Stěžovatel se odvolal na své písemné vyjádření. Jednání pak bylo odročeno na 20. 11. 2001.

Při tomto dalším řízení provedl soud listinné důkazy a vyslechl vedlejšího účastníka. Ten uvedl, že dodatek č. 3 podepsal osobně a věděl o tom, že jej podepsal starosta. K tomu dodal, že byl v té době přesvědčen, že tak činí na základě rozhodnutí rady. O tom, že tomu tak nebylo, se měl dozvědět až v listopadu nebo prosinci 2000 od svého právního zástupce, který v tomto směru činil u stěžovatelky dotaz. Jednání pak bylo odročeno na neurčito.

Vedlejší účastník též den, tj. 20. 11. 2001, založil do spisu podrobné písemné vyjádření, ve kterém vyjádřil svůj právní názor na předmět sporu. Zabýval se výsledkem jiného sporu, vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 38 C 353/98, mezi týmiž účastníky, kde se jednalo o neplatnost výpovědi předmětné nájemní smlouvy, ve které vedlejší účastník neuspěl a zdůrazňoval rozdílnou důkazní situaci, kterou spatřoval v tom, že v tomto řízení byl předložen zápis z jednání obvodní rady ze dne 8. 12. 1998, z něhož vyplývalo, že rada vzala výpověď z nájemní smlouvy na vědomí.

Ve věci se pak podrobně vyjádřila i stěžovatelka podáním, doručeným soudu dne 10. 12. 2001. Zabývala se výkladem zákona o obcích, který platil v době uzavření dodatku č. 3 k nájemní smlouvě, a vysvětlila, na základě jakých úvah dospěla k závěru, že rada může přenést část svých pravomocí na odborný aparát městské části. Uvedla, že o uzavření dodatku č. 3 rozhodlo dne 8. 12. 1997 grémium starosty, jakožto jeho poradní orgán, který se skládá z uvolněných členů rady, tajemníka městské části a příslušného vedoucího odboru. Zdůraznila, že tento návrh byl vedlejším účastníkem bez jakéhokoliv smlouvání v nezměněné podobě přijat.

Následovalo pak další vyjádření vedlejšího účastníka, doručené soudu dne 20. 3. 2002, ve kterém polemizoval s názory stěžovatelky, uvedenými v jejím podání ze dne 10. 12. 2001, a tvrdil, že tato neustále mění verze, jakým způsobem bylo rozhodnuto o uzavření dodatku č. 3.

Dne 21. 3. 2002 proběhlo další jednání u soudu. Při něm bylo krátkou cestou doručeno stěžovatelce podání vedlejšího účastníka z 20. 3. 2002. Soud doplnil dokazování čtením zápisu obvodní rady stěžovatelky ze dne 25. 5. 1999 a výňatku z novin z května 1999, týkajícího se informace o jednání obvodní rady ze dne 6. 6. 1999. Další návrhy na provedení důkazu zamítl a ve věci rozhodl tak, že žalobě v plném rozsahu vyhověl.

Proti rozsudku bylo podáno stěžovatelkou odvolání. Namítala nepřezkoumatelnost rozsudku soudu prvního stupně a dále opětovně rozvedla své názory na přenesení působnosti rady na odbory. Zdůraznila, že pokud jde o navýšení nájmu dodatkem č. 3, panovala v této otázce naprostá shoda všech zainteresovaných složek městské části.

Vedlejší účastník se k odvolání podrobně vyjádřil a zopakoval svoji předchozí argumentaci.

Městský soud v Praze odvolání projednal dne 16. 10. 2002. U tohoto jednání uplatnila stěžovatelka námitku litispendence. Odvolací soud pak jednání odročil za účelem vyhlášení rozhodnutí na 23. 10. 2002. Při jednání dne 23. 10. 2002 Městský soud nejprve konstatoval listiny předložené vedlejším účastníkem, jimiž doložil nesprávnost námítky litispendence, a poté jednání opětovně odročil za účelem vyhlášení rozhodnutí na 1. 11. 2002.

Dne 1. 11. 2002 pak vyhlásil rozsudek, kterým potvrdil rozsudek soudu prvního stupně.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka dovolání. Dovožovala přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 b) a c) občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen "o.s.ř."), s přihlédnutím k poučení o opravném prostředku v písemném vyhotovení rozsudku odvolacího soudu. V něm soud uvedl, že proti rozsudku je přípustné dovolání k Nejvyššímu soudu České republiky, které lze podat do dvou měsíců ode dne jeho doručení prostřednictvím soudu prvního stupně za předpokladu, že dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Jinak opakovala svoji argumentaci, kterou uvedla v odvolání i v předchozích podáních, a dovozuje, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Vedlejší účastník se k dovolání vyjádřil. Namítl, že v dané věci nejde o rozhodnutí po právní

stránce zásadního významu a z toho důvodu navrhl, aby dovolání bylo odmítnuto. Dále pak podrobně zopakoval svoji předchozí argumentaci.

Nejvyšší soud České republiky usnesením ze dne 27. 11. 2003, č. j. 33 Odo 323/2003-118, dovolání odmítl jako nepřipustné.

#### IV.

Ústavní soud, jak vyplývá z článku 83 Ústavy, je orgánem ochrany ústavnosti. Do rozhodovací pravomoci obecných soudů proto může zasáhnout jen tehdy, došlo-li v jejich činnosti k porušení základních práv a svobod chráněných ústavním pořádkem. Pod tímto zorným úhlem posoudil napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Z výše uvedeného vyplývá, že Ústavní soud neposuzuje výklad jednoduchého práva provedený obecnými soudy s výjimkou případů, kdy se dostane do zjevného rozporu s kogentními ustanoveními a nebo je extrémně formalistický. V posuzovaném případě byl základní otázkou výklad ustanovení § 39 o.z., podle kterého je neplatným právní úkon, který je v rozporu se zákonem, zákon obchází nebo se přiči dobrým mravům. Oba obecné soudy, které se případem zabývaly, dospěly ke shodnému závěru, že je absolutně neplatným právní úkon, spočívající v dodatku k nájemní smlouvě, kterým se upravovala výše nájemného. Šlo o smluvní vztah mezi obcí, tedy veřejnoprávní korporací, na straně jedné a podnikatelským subjektem na straně druhé. Vyšly z nálezu Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000. V něm Ústavní soud pro situaci platnou za účinnosti zákona č. 367/90 Sb., o obcích, vyslovil názor, že starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce, a proto nemůže platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce, bez platného rozhodnutí zastupitelstva, případně rady obce. Protože předmětný dodatek podepsal starosta stěžovatele bez předchozího schválení rady obce, posoudili tento úkon jako neplatný podle § 39 o.z.

Ustanovení § 39 o.z. bylo do zákona včleněno při jeho vzniku v roce 1964 a zůstalo v nezměněné podobě do současné doby, s jedinou výjimkou, že formulace "a nebo se přiči zájmům společnosti" byla nahrazena formulací "a nebo se přiči dobrým mravům". Došlo k ní v souvislosti s velkou novelou občanského zákoníku, provedenou zákonem č. 509/1991 Sb. Tato změna nebyla pouze kosmetickou. Tím totiž toto ustanovení dostalo zásadně jiný smysl než jaký mělo v původní úpravě. Ta byla poplatná době svého vzniku, kdy si stát činil právo zasahovat do soukromoprávní sféry v co nejširší možné podobě a omezil svobodnou vůli činit právní úkony celou řadou zákazů roztroušených v různých právních předpisech. Snahou zákonodárce tehdy bylo omezit svobodnou vůli občanů, a proto dominujícím kritériem byl tzv. "zájem společnosti", tedy v podstatě zájem státu. Citovaná změna však dala tomuto ustanovení zcela jiný smysl tím, že upřednostnila dobré mravy, což je kategorie mezilidských vztahů. Tomu je pak třeba podříditi i výklad celého posuzovaného zákonného ustanovení.

Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. Důvodem, že zákonodárce v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, potažmo v zákoně č. 418/1990 Sb., o Hlavním městě Praze, vymezil pravomoc orgánu obce při nakládání s jejím majetkem bylo ochrániti tento majetek před neodpovědným jednáním jednotlivce. Ostatně to pregnantně vyjádřil Ústavní soud v odůvodnění shora citovaného nálezu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, slovy "starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce". Ústavní soud vychází z názoru, který byl vysloven ve výše citovaném nálezu, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl

a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.

V konkrétním případě byla ze strany stěžovatelky dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání vlastní nájemní smlouvy. Neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku této nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu. Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že věc se přenechává za nájemné, a není-li výše nájmu sjednána, určuje se podle kritérií stanovených zákonem. Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájemného, nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy.

Ústavní soud kromě toho zdůrazňuje, že v soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má automaticky za následek absolutní neplatnost právního úkonu. Smyslem ochrany legality v soukromoprávní sféře není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana soukromoprávních vztahů, tedy především ochrana smluvních vztahů podle zásady "pacta sunt servanda" (smlouvy se musí dodržovat).

V soukromoprávní sféře platí zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. Proto každý zákonný zásah do této sféry je třeba vnímat jako omezení lidské svobody a proto je nutno vykládat ustanovení o neplatnosti právních úkonů pro rozpor se zákonem restriktivně a nikoli extenzivně. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod (v tomto případě smluvní volnosti stran) musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Ústavní soud si je vědom, že stěžovatelka nenamítala porušení základních práv vyplývajících z čl. 4 odst. 4 Listiny. Vycházel ze své ustálené judikatury, z níž vyplývá, že je vázán petitum ústavní stížnosti, avšak není vázán jejím odůvodněním. Proto není v rozporu s jeho posláním, když je napadené rozhodnutí přezkoumáno i z jiných hledisek (srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 305/99, Ústavní soud ČR, Sbírka nálezů a rozhodnutí sv. 20, C.H.Beck, 2001, str. 217 a násl. Nález sp. zn. I. ÚS 129/99, Ústavní soud ČR, Sbírka nálezů a usnesení, svazek 18, C.H.Beck 2001, str. 243 a násl.).

Ústavní soud tedy uzavírá, že postupem obecných soudů bylo porušeno ústavním pořádkem zaručené právo stěžovatelky, zakotvené v čl. 4 odst. 4 Listiny. Nešetřily podstatu a smysl zákonných omezení kompetence starosty stěžovatelky a že tato omezení nesmí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 6. dubna 2005

### **Odlišné stanovisko JUDr. Dagmar Lastovecké k nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 87/04**

S argumenty tvořícími jádro odůvodnění, že závěr, podle něž je určitý právní úkon neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného ustanovení (nestačí výklad gramatický, ale teleologický) a že v soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má automaticky za následek absolutní neplatnost právního úkonu (smyslem

není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana soukromoprávních vztahů), lze souhlasit, nelze z nich však, dle mého názoru, vycházet při posouzení projednávané věci.

Argumentace týkající se otázky absolutní neplatnosti právního úkonu je vztahována k soukromoprávní sféře, nebere však na zřetel skutečnost, že v posuzované věci se sice jedná o realizaci vztahu soukromoprávního, jedním z účastníků soukromoprávního závazku (stěžovatelem) je však obec, tedy subjekt, jehož postavení a funkce jsou apriori upraveny právem veřejným.

Již v nálezu ze dne 12. 4. 2001 ve věci sp. zn. IV. ÚS 576/2000 (in Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 61 [dále jen "nález IV. ÚS 576/2000]) Ústavní soud dovodil, že je nutno vzít za relevantní skutečnost, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném, které stanovuje vnitřní strukturu korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace.

V době, kdy učinil starosta právní úkon, který byl vzhledem ke svým důsledkům posuzován obecnými soudy, neobsahoval tehdy platný zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), žádné ustanovení o neplatnosti právních úkonů starosty učiněných bez předchozího výslovného souhlasu zastupitelstva nebo rady obce tak, jak se stalo v právní úpravě přijaté v roce 2000 (tak viz § 103 odst. 1 druhá věta zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 31. 12. 2002 a obecnější, které upravuje tutéž otázku, jež je v současné době obsaženo v ustanovení § 41 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.). V nálezu IV. ÚS 576/2000 však Ústavní soud při vědomí této skutečnosti v souvislosti s výkladem čl. 101 Ústavy České republiky konstatoval, že zásada, podle níž jsou neschválené úkony starosty neplatné, byla obsažena i v právní úpravě předešlé (v zákoně č. 367/1990 Sb.). Z tohoto faktu po mém soudu vyplývá, že jak podle dřívější, tak podle současné právní úpravy platí zásada, podle níž starosta nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce, ale může tuto vůli pouze navenek projevit (s výhradou k doposud neuzavřené diskusi o tzv. zbytkových kompetencích, které podle některých názorů nepřísluší ani obecnímu zastupitelstvu ani obecní radě podle taxativních výčtů obsažených v § 84 odst. 2 a § 102 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.).

Starosta zastupuje obec navenek, je prostředkem projevu vůle obce, nikoliv jejím tvůrcem. Rozhodovací principy obce jsou jednoznačně stanoveny zákonem, veřejnoprávním předpisem, jehož dodržování nelze vnímat jako formalismus a nelze jej obcházet extenzivním výkladem. Požadavek nutnosti striktního dodržování pravidel tvorby vůle obce je podmíněn mimo jiné povahou tohoto subjektu, smyslem jehož existence je péče o blaho příslušníků této korporace, k němuž má směřovat péčí o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž obec je povinna chránit též veřejný zájem (k tomu srov. § 2 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.). Jakkoliv je tento subjekt oprávněn vstupovat do soukromoprávních vztahů, stále si zachovává status veřejnoprávní korporace se specifickými úkoly. Z tohoto pohledu je proto jeho postavení nesrovnatelné například s obchodní společností, nadací či běžnou fyzickou osobou, u nichž je důvod vstupu do soukromoprávních vztahů motivován výrazně individuálněji. S ohledem na cíle, úkoly a postavení obcí lze proto očekávat větší míru formálnosti tvorby jejich vůle. Odstranění libovůle při právním jednání a stanovení jeho jasných pravidel je základním požadavkem ochrany cílů, k nimž mají obce směřovat. Jedině tak může být naplněna potřeba jakési obecné preventivní kontroly plnění úkolů obce ze strany státu či jednotlivých občanů.

V posuzovaném případě se nejedná o ochranu soukromoprávních vztahů, ale především o důsledné respektování a naplňování principů územní samosprávy. Ty nemohou být interpretovány tak široce, jak vyplývá z odůvodnění části nálezu, podle něhož "pokud byla vůle obce v zásadních bodech vytvořena, nelze starostovi upřít právo, aby v intencích takto projevované vůle jednal". Takový výklad nevede ke zpřesnění interpretované normy, nýbrž naopak přispívá

ke vzniku dalších výkladových nesnází. V první řadě nelze totiž stanovit exaktní pravidlo pro určení toho, co lze považovat za "zásadní body tvořené vůle obce", může proto vždy zůstat sporné, zda určitá okolnost má ještě charakter zásadní okolnosti, nebo už nikoliv. Pokud má vůle založit relevantní právní jednání, musí být určitá a srozumitelná (tak § 37 odst. 1 občanského zákoníku, jenž stanoví sankci neplatnosti při absenci těchto náležitostí).

Připustit možnost existence jediného oprávnění starosty tam, kde tato možnost ze zákona výslovně nevyplývá [např. za podmínek stanovených § 104 odst. 3 písm. b) či g) zákona č. 128/2000 Sb.], znamená nejen ohrožení základních principů územní samosprávy například v podobě možného zneužívání práva ze strany starostů (byť neúmyslného), ale současně i ohrožení realizace soukromoprávních vztahů, neboť takový přístup by představoval naprostou nejistotu v otázce posuzování platnosti a neplatnosti právních úkonů, jež by byly jménem obce učiněny.

Dle mého názoru se Ústavní soud, v již citovaném nálezu vyjádřil pregnantně v tom smyslu, že starosta může vůli obce toliko sdělovat, nikoliv však tvořit a na základě tohoto závěru také zhodnotil situaci, jež byla v daném řízení posuzována (tak náleze IV. ÚS 576/2000, str. 53). Odvození platnosti této zásady například jen na jednání, jež zavazují jednání obce v negativním smyslu, nebo jen pro situace, kdy starosta nejedná v intencích vůle zastupitelstva či rady, je nepřiměřeným výkladovým postojem k obsahu veřejnoprávního předpisu. Nadto se jedná o extenzi, která vykládané normě nepřirazuje další význam, nýbrž vyžaduje nutnost dalšího výkladu. Za takové situace nelze uvedenou výkladovou extenzi veřejnoprávního předpisu přijmout, jak ostatně vyplývá i z tendence, kterou Ústavní soud v této oblasti zastává (k tomu viz například náleze Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001 ve věci sp. zn. II. ÚS 487/2000 in Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 22, náleze č. 59, str. 31 a násl.).

S ohledem na shora uvedené skutečnosti se domnívám, že Ústavní soud měl návrh na zahájení řízení v uvedené věci odmítnout jako návrh zjevně neopodstatněný.

V Brně dne 11. května 2005