

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.04.2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99, ECLI:CZ:NS:2001:20.CDO.899.1999.1

Číslo: 11/2002

Právní věta:

Domáhá-li se státní zastupitelství určení neplatnosti smlouvy podle § 42 zákona č. 238/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, nelze žalobu zamítnout pro rozpor s dobrými mravy (§ 3 odst. 1 obč. zák.).*)

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 26.04.2001

Spisová značka: 20 Cdo 899/99

Číslo rozhodnutí: 11

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Řízení před soudem

Předpisy: § 3 odst. 1 předpisu č. 40/1964Sb.
§ 42 předpisu č. 238/1993Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

K r a j s k ý s o u d v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 10. 12. 1998 potvrdil rozsudek, jímž O k r e s n í s o u d v Lounech určil, že kupní smlouva uzavřená mezi žalovanými (ohledně označených nemovitostí) je neplatná. I on dospěl k závěru, že podmínky, za kterých lze vyhovět žalobě podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, byly v dané věci splněny. Dotčená smlouva je neplatná proto, že je v rozporu se zákonem (§ 39 obč. zák.), neboť při jejím uzavření nebylo dodrženo ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jestliže záměr obce převést nemovitý majetek nebyl před projednáním v jejích orgánech řádně zveřejněn. Tím je podle jeho názoru splněn i požadavek, aby neplatnost byla důsledkem toho, že nebyly respektovány předpisy omezující smluvní volnost účastníků; z ustanovení § 42 zákona č. 238/1993 Sb. pak vyplývá též aktivní legitimace žalobce ve sporu, a je jen jeho věcí, kdy a v jakých případech ji využije. Žalobce nemusí ani dokládat existenci naléhavého právního zájmu na určení, o které jde (§ 80 písm. c/ o. s. ř.), a proto je nepřijatelná i námitka, že žaloba je v rozporu s dobrými mravy. Proti rozsudku odvolací soud připustil dovolání.

Ve včasném dovolání druhý žalovaný a třetí žalovaná odvolacímu soudu vytkli, že pomínul potřebu posoudit žalobu coby projev "šikanózního výkonu práva", což mělo být zjevné již z toho (kromě

zjištění, jež si soudy neopatrily, ač tak za předpokladu správného posouzení této otázky měly a mohly), že případné pochybení v publikaci záměru prodat dotčené nemovitosti dovolatelé nezavinili, jakož i z toho, že nepublikovaných záměrů uskutečnila obec (první žalovaný) více, aniž příslušným prodejům žalobce čelil obdobně. Odvolacímu soudu sice dovolatelé přisvědčili potud, že ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. je kogentního charakteru, a zakládá podmínku kvalifikovaného způsobu zveřejnění prodejního záměru, jde však o to, jak toto zveřejnění vyložit; podle jejich názoru je tato podmínka "značně diskutabilní", neboť zákon o obcích nestanoví jednoznačně procedurální postup, jak se k zamýšlenému záměru (jehož obsah není v zákoně rovněž definován) dospěje, ani co se rozumí zveřejněním "vhodným způsobem". Jestliže mezi rozhodnutím zastupitelstva obce a vlastním podpisem smlouvy uplynula doba 10 měsíců, a byli-li občané následně o schváleném prodeji informováni, "existuje možnost výkladu", který "není nemožný", že záměr obce v zákonem předpokládané lhůtě zveřejněn byl. Neobdržela-li obec žádné námitky, neměla pak důvod uvedenou záležitost znovu ("definitivně") projednat, případně původní rozhodnutí revokovat, a jestliže pak přistoupila k podpisu smlouvy, k porušení povinností vyplývajících z § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. ve skutečnosti nedošlo.

Podle části dvanácté, hlavy první, bodu 17. zákona č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vydaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo vydaným po řízení provedeném podle dosavadních právních předpisů se projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů (to jest podle občanského soudního řádu ve znění účinném do 1. 1. 2001).

Dovolání je přípustné (§ 236 odst. 1 o. s. ř.), neboť odvolací soud tak ve výroku rozhodnutí stanovil (§ 239 odst. 1 o. s. ř.), a dovolatelé v něm uplatnili i způsobilý dovolací důvod ve smyslu § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř., jehož prostřednictvím lze namítat, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

N e j v y š š í s o u d dovolání jako nedůvodné zamítl.

Z o d ů v o d n ě n í :

Jelikož s výjimkou vad vyjmenovaných v ustanovení § 237 o. s. ř. a jiných vad, jež mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, je dovolací soud vázán uplatněným dovolacím důvodem, je předmětem dovolacího přezkumu zhodnocení správnosti závěru, že podmínka zveřejnění záměru obce převést její nemovitý majetek splněna nebyla (s důsledky neplatnosti následně uzavřené smlouvy z hlediska § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.), a dále posouzení, zda žaloba podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb. není v daném případě "v rozporu s dobrými mravy ve smyslu § 3 odst. 1 obč. zák."

Právní posouzení věci je obecně nesprávné, jestliže odvolací soud posoudil věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně určenou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

Podle ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění účinném v době uzavření posuzované smlouvy platilo, že záměr obce převést nemovitý majetek musel být v obci vhodným způsobem zveřejněn nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k němu mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky.

V rozsudku ze dne 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1659/97, uveřejněném v časopise Soudní judikatura pod č. 121/1999, vyslovil Nejvyšší soud názor, že právním úkonem, jímž se zákon obchází, je právní úkon, který sice neodporuje výslovnému zákazu zákona, jenž však ke stavu, který se zákonem v

rozporu je, směřuje svými důsledky. Takovýmto - podle § 39 obč. zák. neplatným - úkonem je i smlouva o převodu nemovitého majetku obce, byla-li uzavřena bez předchozího zveřejnění záměru obce vyžadovaného ustanovením § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., byť výslovný zákaz takového převodu neobsahuje. Pro tento závěr, jak se podává z odůvodnění rozhodnutí, není významné, že neplatnost způsobila jedna ze smluvních stran; absolutní neplatnost je totiž objektivní kategorií, jež není závislá na okolnostech subjektivních, ať již na zavinění jednoho či dobré víře druhého účastníka smlouvy.

K těmto závěrům se přihlásil Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. [2 Cdon 824/97](#), uveřejněném pod č. 9/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dodávaje, že z hlediska počítání třicetidenní lhůty jako minimální doby, která musí uplynout mezi zveřejněním záměru obce převést nemovitý majetek a projednáním v orgánech obce, je rozhodné, kdy příslušný orgán obce (jímž je podle § 36a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. obecní zastupitelstvo) s konečnou platností rozhodl o tom, na koho bude nemovitost převedena.

Odtud je zjevné - ostatně jako z gramatického výkladu dotčeného ustanovení - že zveřejnění záměru obce (k převodu) a rozhodnutí obecního zastupitelstva o tom, že nemovitost bude převedena na konkrétního nabyvatele, jsou okolnostmi jednak zřetelně identifikovatelnými, jednak i časově a věcně odlišnými, přičemž první - v časové (i logické, resp. účelové) posloupnosti - nutně předchází druhému. Smysl tohoto pořadí, jakož i stanovené lhůty mezi zveřejněním záměru (převést konkrétní nemovitosti) a rozhodnutím ve prospěch konkrétního zájemce, tkví v tom, aby všichni potenciální zájemci měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto. Okolnost, že záměr obce zveřejněn nebyl, zakládá možnost zpochybnit platnost smlouvy všem zájemcům o převod nemovitého majetku, kteří se pro porušení této povinnosti o něm nedozvěděli, resp. dozvědět nemohli. Úsudek dovolatelů, že by tomu mohlo být i naopak (že zveřejnění výsledku projednání žádosti určitého zájemce v obecním zastupitelstvu lze klást naroveň zveřejnění záměru obce), v ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. tedy oporu nemá, a zcela zjevně obstát nemůže.

Dovolatelům nelze přisvědčit ani v názoru, že odvolací soud nesprávně odmítl jimi uplatňovanou námitku, že "žaloba je v rozporu s dobrými mravy" (§ 3 odst. 1 obč. zák.).

Ustanovení § 3 odst. 1 obč. zák. mimo jiné stanoví, že výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Dobrými mravy se konstantně rozumí souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních.

Podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb. může státní zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.

Podle § 1 tohoto zákona je státní zastupitelství soustavou úřadů státu, určených k zastupování státu v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 2 stanoví, že jako představitel zájmů státu je při výkonu své působnosti povinno využívat prostředky, které mu poskytuje zákon, a tak, aby jeho zásah byl v souladu se zákonem, rychlý a účinný. Kromě jiného je státní zastupitelství (§ 5) oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení anebo vstoupit do již zahájeného občanského soudního řízení, avšak jen v případech, které stanoví zákon; procesní postavení, oprávnění a povinnosti státního zastupitelství, které podalo návrh na zahájení řízení nebo vstoupilo do řízení, stanoví občanský soudní řád.

Ve smyslu § 3 platí, že věci svěřené do působnosti státního zastupitelství mohou být vykonávány pouze jím; jiný orgán nebo osoba nesmí jeho činnost nahradit anebo je při ní zastoupit.

Z tohoto obecného vymezení plyne, že státní zastupitelství je subjektem občanského soudního řízení v případech, kdy – na základě výslovného určení zákona – je příležitě otevřít prostor uplatnění širšímu (společenskému) zájmu, který není spolehlivě reprezentovatelný soukromým zájmem jinak účastných subjektů. Tak je tomu jak co do působnosti státního zastupitelství podle § 35 o. s. ř., tak podle dotčeného § 42 zákona č. 238/1993 Sb. (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 261/1994 Sb., kterým byl tento zákon novelizován, resp. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1998, sp. zn. IV ÚS 350/97, uveřejněné pod č. 58 Sbírky nálezů a usnesení ve svazku 12, ročník 1998 – III.díl).

Z citovaného ustanovení § 3 zákona č. 283/1993 Sb. se současně podává, že reprezentovat tento širší zájem (společenský resp. státu) přísluší státnímu zastupitelství výlučně.

Tím je dáno, že proti žalobě státního zastupitelství podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb. nemůže mít úspěch námitka (dovolatelů), že žaloba neměla být podána proto, že je “v rozporu s dobrými mravy”, resp. že je “šikanózní”; je tomu tak již proto, že míří ke zpochybnění právě toho zájmu, k jehož vyjádření je povoláno právě – a jen – státní zastupitelství. Je věcí úvahy státního zastupitelství, kterou soud přezkoumat nemůže, zda a proti komu – případně i z více situací obdobných – žalobu o určení neplatnosti smlouvy podá.

Ustanovení § 42 zákona č. 238/1993 Sb. dává státnímu zastupitelství zvláštní oprávnění k podání procesního návrhu, který nepramení ani z jeho účasti na určitém občanskoprávním vztahu a ani z toho občanskoprávního vztahu, který panuje mezi účastníky smlouvy, jež je z kvalifikovaného důvodu neplatná.

Domáhat se určení neplatnosti smlouvy v občanském soudním řízení tedy není výkonem oprávnění, jež vyplývá z hmotného práva soukromého, a státní zastupitelství využívá legitimace, jež je naopak původu veřejnoprávního. Na jejím základě nevykonává právo vyplývající z občanskoprávních vztahů, na které dopadá namítané ustanovení § 3 odst. 1 obč. zák., v důsledku čehož se nemůže uplatnit ani jím postulovaný korektiv (výkonu práva) “dobrými mravy”, jehož se dovolávali dovolatelé (co do samotné žaloby, ta v rozporu s dobrými mravy být nemůže pojmově; v takovém rozporu může být pouze uplatnění práva, jež se jejím prostřednictvím uskutečňuje).

Ostatně, posuzováno v omezeném kontextu hmotněprávního vztahu účastníků, je jimi uzavřená smlouva, jak bylo dovozeno, pro absenci předchozího zveřejnění záměru obce právním úkonem absolutně neplatným; dovolatelé proto – z této smlouvy – již objektivně (bez dalšího) nejsou nositeli žádného práva, jehož ochrany by se mohli dovolávat.

Jestliže tedy odvolací soud pokládal námitku, že “žaloba je v rozporu s dobrými mravy”, za nepřipadnou, je jeho právní posouzení i v této části správné.

V dovolání dovolatelé též uvedli, že si výkladu žádá i otázka, v jaké míře “existuje možná extenzivita výkladu pojmu omezení volnosti účastníka”.

Dovolací důvod podle § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř. (že právní posouzení věci je nesprávné) však za uplatněný mít nelze, jestliže správnost výkladu této podmínky podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., který podal odvolací soud, tím ve skutečnosti dovolatelé nikterak nezpochybnili. Toliko kategorie správnosti nebo nesprávnosti jsou totiž v dovolacím řízení relevantní (srov. § 243b odst. 1 o. s. ř.), v důsledku čehož pouhé vyjádření, že si určitá otázka “žádá výkladu” (nakolik extenzivní výklad je možný), je oproti tomu – z hlediska určení dovolacího důvodu – bezcenné. Taková úvaha nepředstavuje způsobilé odůvodnění dovolání, jež má na mysli ustanovení § 241 odst. 3 o. s. ř., a vzhledem k ní se proto dovolací přezkum nezakládá.

Z toho, že přípustnost dovolání podle § 239 odst. 1 o. s. ř. je spjata se závěrem o zásadním významu rozsudku po stránce právní, vyplývá, že také dovolací přezkum se otevírá pro posouzení otázek právních; způsobilým dovolacím důvodem, kterým lze dovolání odůvodnit, je tedy důvod podle § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř., zatímco námitky proti skutkovým zjištěním způsobem, který předjímá dovolací důvod podle § 241 odst. 3 písm. c) o. s. ř., efektivně uplatnit nelze (srov. rozhodnutí uveřejněné pod č. 34/1994 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek). Výtku z neúplnosti těchto zjištění, podřaditelnou (za specifických podmínek) dovolacímu důvodu podle § 241 odst. 3 písm. b) o. s. ř., dovolatelé neformulovali samostatně, ale až (toliko) coby důsledek předpokladu, že ob stojí jejich kritika právního posouzení věci; jestliže se nenaplnil, nejsou logicky "chybějící" skutková zjištění potřebná, a skutkové závěry, ze kterých pro potřeby svého (správného) právního posouzení věci vycházel odvolací soud, proto touto vadou (§ 120 odst. 1, 3 o. s. ř.) netrpí.

Je tedy namístě uzavřít, že se dovolatelům prostřednictvím uplatněných dovolacích důvodů správnost napadeného rozhodnutí zpochybnit nepodařilo; Nejvyšší soud tudíž dovolání jako nedůvodné zamítl (§ 243b odst. 1 o. s. ř.).

**) Proti tomuto rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 25.10.2001, sp. zn. [IV. ÚS 443/01](#), odmítl.*