Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010, ECLI:CZ:NS:2011:30.CDO.1047.2010.1

Číslo: 23/2012

Právní věta:

O majetkoprávních úkonech obce (§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.) rozhoduje obecní zastupitelstvo pouze na svých veřejných zasedáních.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 21.09.2011

Spisová značka: 30 Cdo 1047/2010

Číslo rozhodnutí: 23

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Neplatnost právního úkonu, Obec

Předpisy: § 36a odst. 1 písm. a) předpisu č. 367/1990Sb.
§ 39 obč. zák.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Žalobce (obec) se žalobou [podanou u Okresního soudu v Olomouci (dále již „soud prvního stupně“) dne 14. 1. 2008] domáhal určení, že je vlastníkem pozemků p. č. 1032/1, p. č. 1032/2 a p. č. 1032/3 v katastrálním území G. (dále již „předmětné pozemky“), a to (ve stručnosti shrnuto z obsahu žaloby) s odůvodněním (při skutkovém tvrzení a právní kvalifikaci), že kupní smlouva ze dne 7. 9. 1998, kterou prodal předmětné pozemky žalovanému, je ve smyslu § 39 obč. zák. absolutně neplatným právním úkonem, neboť tehdejší obecní zastupitelstvo žalobce nerozhodlo o tomto majetkoprávním úkonu a proto (tehdy jednající) starosta „nemohl platně učinit úkon v podobě dispozice s nemovitým majetkem obce v podobě převodu vlastnictví k předmětným nemovitostem na žalovaného“.

Okresní soud v Olomouci rozsudkem ze dne 27. 5. 2008 podané žalobě vyhověl, tj. určil, že žalobce je vlastníkem předmětných pozemků. Po provedeném řízení dospěl k závěru, že předmětná kupní smlouva, kterou uzavřel žalobce s žalovaným, je ve smyslu § 39 obč. zák. absolutně neplatným právním úkonem, neboť o tomto majetkoprávním úkonu nerozhodlo (tehdejší) zastupitelstvo žalující obce na svém veřejném zasedání, nýbrž na svých poradách konaných dne 1. 7. 1998 a 12. 8. 1998. Konstatoval dále, že „Závěry na těchto poradách přijaté lze proto považovat toliko za předběžné a nikoli definitivní a závazné pro občany obce, kteří neměli možnost účasti při jejich přijímání, obzvláště pak za situace, kdy konkrétní podmínky prodeje nemovitostí (cena předmětných pozemků)

byly nejprve dne 1. 7. 1998 schváleny s odkazem na cenu určenou znaleckým posudkem a následně dne 12. 8. 1998, aniž byl tento bod zařazen do programu porady, došlo ke změně podmínek, tj. snížení prodejní ceny na cenu, za kterou obec sama pozemky koupila.“

K odvolání žalovaného Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci usnesením ze dne 3. 2. 2009 rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění písemného vyhotovení svého (kasačního) rozhodnutí pak zaujal následující (pro soud prvního stupně závazný) právní názor:

> *„Zákon o obcích, tedy zákon č. 367/1990 Sb., upravoval pouze jedinou zákonnou možnost zasedání obecního zastupitelstva tak, jak upravuje § 38 a § 40 citovaného zákona v tehdy platném znění, aniž by bylo rozlišeno, jak nesprávně dovodil okresní soud, zasedání veřejné či porada… Zákon o obcích v § 27 odst. 1 uvádí a specifikuje pojem obecní zastupitelstvo, které je složeno z členů zastupitelstva, jejíž počet na každé volební období stanoví v souladu se zákonem obecní zastupitelstvo před vyhlášením voleb. Ve sporném období obecní zastupitelstvo bylo složeno z členů zastupitelstva v odpovídajícím počtu 7 členů a takto existující obecní zastupitelstvo pak bylo oprávněno jednat v souladu s ustanovením § 38 a § 40 zákona o obcích. Žádné z těchto ustanovení nerozlišuje jiné formy zasedání obecního zastupitelstva, než ta, která jsou upravena v § 40 zákona o obcích. Dle § 40 zákona o obcích zasedání obecního zastupitelstva jsou veřejná. Pokud k dané problematice se sešlo obecní zastupitelstvo dne 1. 7. 1998 a 12. 8. 1998, pak obecní zastupitelstvo se takto sešlo za splnění zákonných předpokladů, jednalo se o zasedání veřejné bez ohledu na formální označení užité v pozvánce »porada«. Byla přítomna nadpoloviční většina členů obecního zastupitelstva. Z těchto zasedání byl učiněn řádný zápis a byl stanoven i program jednání. Tato zasedání obecního zastupitelstva splňovala veškeré formální náležitosti dané zákonem o obcích. Nelze pak souhlasit se závěrem okresního soudu, že se jednalo o neformální porady, když takto zjištěná zasedání obecního zastupitelstva splňovala jinak ostatní předpoklady dané zákonem o obcích bez ohledu na to, že pozvánky na jednání obecního zastupitelstva byly formálně označeny jako porady obecního zastupitelstva. Pouze z formálně nesprávně označeného způsobu jednání obecního zastupitelstva jako porady místo zasedání obecního zastupitelstva nelze dovodit, že by se jednalo o jiná, než veřejná zasedání obecního zastupitelstva, když zákon o obcích ani jinou formu neznal a neupravoval. Navíc žádný z účastníků, zejména žalobce, ani netvrdil, že by předmětná jednání obecního zastupitelstva dne 1. 7. 1998 a 12. 8. 1998 nebyla veřejná, tedy že by se zasedání obecního zastupitelstva konala bez možnosti účasti veřejnosti. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani fakt, že pozvánky na zasedání obecního zastupitelstva se dostaly pouze do dispozice členů obecního zastupitelstva a nebyl tak zcela formálně dodržen postup dle § 40 zákona o obcích. Skutečnost, že místo, doba a navržený pořad připravovaného zasedání obecního zastupitelstva nebyl členům zveřejněn způsobem v místě obvyklým, nemůže způsobit nicotnost jinak zákonného zasedání obecního zastupitelstva.“*

O k r e s n í s o u d v Olomouci poté (v pořadí druhým) rozsudkem ze dne 1. 7. 2009, vázán shora citovaným právním názorem odvolacího soudu, předmětnou určovací žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vzal za prokázané, že záměr žalobce podat předmětné pozemky žalovanému byl v souladu se zákonem řádně publikován a že pro převod uvedených pozemků byly splněny veškeré zákonné předpoklady podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Konstatoval proto, že kupní smlouva ze dne 7. 9. 1998 je platným právním úkonem vyvolávajícím zákonem předvídané následky.

K odvolání žalobce K r a j s k ý s o u d v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 22. 10. 2009 podle § 219 o. s. ř. potvrdil (jako věcně správné rozhodnutí) rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Stran právního posouzení věci odkázal na svůj právní názor, který zaujal ve shora uvedeném (kasačním) usnesení, z nějž soud prvního stupně při

rozhodování vycházel (byl jím vázán). Opětovně zdůraznil, že „Pouze z formálně nesprávného označení způsobu jednání obecního zastupitelstva jako »porady« místo »zasedání obecního zastupitelstva«, nelze dovodit, že by se jednalo o jiná, než veřejná zasedání obecního zastupitelstva, když zákon č. 367/1990 Sb. v tehdy platném znění ani jinou formu jednání obecního zastupitelstva neznal a neupravoval.“

Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podal žalobce (dále již „dovolatel“) prostřednictvím svého advokáta včasné dovolání, jehož přípustnost odvozuje z ustanovení § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. a uplatňuje v něm dovolací důvody podle § 241a odst. 2 písm. b) (tj. že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci) a odst. 3 téhož paragrafu (tj. že rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování), které v dovolání podrobně rozvádí. S odkazem na zákon č. 367/1990 Sb. a citovaný komentář zákona o obcích vytýká odvolacímu soudu, že ten „»přisoudil« neveřejným neformálním poradám (přes typovou a účelovou rozdílnost) statut veřejných zasedání obecního zastupitelstva, tedy došel k nesprávnému závěru, že neveřejné neformální porady konané dne 1. 7. 1998 a 12. 8. 1998 splňovaly veškeré formální náležitosti dané zákonem č. 367/1990 Sb. v tehdy platném znění – přestože mj. nebyly v souladu se zákonem o obcích řádně svolány a nebyly veřejné. Předmětná kupní smlouva je tak podle dovolatele absolutně neplatným právním úkonem podle § 39 obč. zák., neboť v daném případě nebyl udělen souhlas obecního zastupitelstva s tímto úkonem, resp. předmětná kupní smlouva byla uzavřena bez platného předchozího rozhodnutí obecního zastupitelstva. Dovolatel navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil rozsudek odvolacího soudu, jakož i rozsudek soudu prvního stupně a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k dovolání dovolatele se naopak zcela ztotožnil se závěry odvolacího soudu a odmítl uplatněnou dovolací argumentaci. Navrhl, aby dovolací soud dovolání dovolatele zamítl a uložil dovolateli povinnost nahradit žalovanému náklady dovolacího řízení.

N e j v y š š í s o u d zrušil rozhodnutí soudů obou stupňů a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Z o d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) konstatuje, že dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) řádně zastoupeným advokátem (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), v zákonné lhůtě (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), obsahuje zákonem požadované údaje ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř.), opírá se o přípustné dovolací důvody [§ 241a odst. 2 písm. b), odst. 3 o. s. ř.], je ve smyslu § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. přípustné, poněvadž jím bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl ve věci samé jinak než v dřívějším rozsudku proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil, a je i – jak bude rozvedeno níže – důvodné.

Dovolatel ve svém dovolání mj. uplatnil dovolací důvod ve smyslu § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. vycházející z tvrzení, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Právní posouzení věci je činnost soudu spočívající v podřazení zjištěného skutkového stavu příslušné právní normě, jež vede k závěru o právech a o povinnostech účastníků. Právní posouzení je nesprávné, dopustil-li se soud při této činnosti omylu, tzn. když na správně zjištěný skutkový stav aplikoval jinou právní normu, než kterou měl správně použít, případně pokud aplikoval sice správnou právní normu, ale nesprávně jí vyložil, nebo pokud ze zjištěných skutečností vyvodil nesprávné právní závěry, anebo pokud právní normu aplikoval při absenci (relevantní části) zjištěného skutkového stavu [ať již za situace, kdy skutkový stav nebyl zcela nebo v jeho pro rozhodnutí ve věci

podstatné části vůbec zjištěn, anebo za situace, kdy zjištěný skutkový stav byl vnitřně rozporný (ať již ve vztahu mezi relevantními dílčími skutkovými zjištěními anebo ve vztahu mezi některým pro rozhodnutí zásadně významným dílčím skutkovým zjištěním a závěrem o skutkovém stavu věci), takže nepředstavoval skutkový podklad, který by mohl být podřazen pod příslušnou právní normu].

V posuzované věci odvolací soud při rozhodování vycházel mj. ze skutkového zjištění (učiněného soudem prvního stupně), že o majetkoprávním úkonu – prodeji předmětných pozemků žalovanému – bylo rozhodováno na poradách obecního zastupitelstva žalobce, které se konaly ve dnech 1. 7. 1998 a 12. 8. t. r. Odvolací soud zaujal právní názor, že i když byla tato zasedání zastupitelstva žalobce označena jako „porady“, ve skutečnosti se jednalo o veřejná zasedání obecního zastupitelstva, při kterých bylo v souladu se zákonem o obcích rozhodnuto o uvedeném majetkoprávním úkonu obce.

Proto kupní smlouva, kterou dne 7. 9. 2009 prodal žalobce žalovanému předmětné pozemky, je platným právním úkonem.

Právní závěr odvolacího soudu, že obecní zastupitelstvo může rozhodnout o majetkoprávním úkonu obce (v daném případě o převodu obecních pozemků) i mimo své (řádně ohlášené) veřejné zasedání (např. v rámci porady zastupitelstva), Nejvyšší soud nesdílí.

Smlouva o převodu nemovitosti (např. kupní smlouva), jejímž předmětem je prodej (ve smlouvě specifikovaného) obecního nemovitého majetku, představuje dvoustranný právní úkon, kdy na straně prodávajícího vystupuje jako účastník smlouvy příslušná obec (vlastník převáděných nemovitostí) a na straně kupujícího fyzická či právnická osoba, která usiluje za úplatu získat do svého vlastnictví uvedený nemovitý majetek.

V době uzavření posuzované kupní smlouvy (7. 9. 2009) obecní zřízení upravoval zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, v tehdy rozhodném znění, který v ustanovení § 36a odst. 1 písm. a) stanovil, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nabytí a převodu nemovitých věcí. Pro další právní úvahu je pak relevantní následující právní úprava týkající se jednání obecního zastupitelstva:

„Jednání obecního zastupitelstva

§ 38

(1) Obecní zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Zasedání obecního zastupitelstva svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta je povinen svolat zasedání obecního zastupitelstva nejpozději do 14 dnů, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva nebo přednosta okresního úřadu.

(2) Nesvolá-li starosta zasedání obecního zastupitelstva podle odstavce 1, učiní tak zástupce starosty, popřípadě jiný člen obecního zastupitelstva.

(3) Nesejde-li se obecní zastupitelstvo po dobu delší než šest měsíců, může je na návrh přednosty okresního úřadu po vyjádření vlády rozpustit Česká národní rada.

(4) Jestliže při zahájení jednání obecního zastupitelstva není přítomna nadpoloviční většina všech členů obecního zastupitelstva, ukončí starosta zasedání obecního zastupitelstva a do 14 dnů svolá jeho náhradní zasedání.

(5) Obecní zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. K platnému usnesení, rozhodnutí, nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů obecního zastupitelstva.

§ 39

Ustavující zasedání nově zvoleného obecního zastupitelstva svolává dosavadní obecní rada tak, aby se konalo do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb místní volební komisí. Ustavujícímu zasedání předsedá zpravidla nejstarší člen obecního zastupitelstva do doby, než je zvolen starosta. Ustavující zasedání obecního zastupitelstva zvolí starostu a další členy obecní rady.

§ 40

Zasedání obecního zastupitelstva jsou veřejná. Starosta informuje občany o místě, době a navrženém pořadu připravovaného zasedání obecního zastupitelstva způsobem v místě obvyklým.

§ 41

Právo předkládat návrhy k projednání na zasedání obecního zastupitelstva mají jeho členové a obecní rada.

§ 42

O průběhu zasedání obecního zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje starosta a určení ověřovatelé. Zápis, který je nutno pořídit do 7 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí. O námitkách člena obecního zastupitelstva proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání obecního zastupitelstva.

§ 43

Obecní zastupitelstvo vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání.“

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, č. j. 30 Cdo 3049/2007 (jež je veřejnosti dostupný na webových stránkách Nejvyššího soudu www.nsoud.cz) zaujal právní názor, že samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv a povinností, které právní předpisy s takovým projevem vůle spojují, když usnesení příslušného orgánu obce představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě uzavření (podpisu) smlouvy starostou, případně za podmínek stanovených zákonem o obcích místostarostou obce. Dále uvedl, že právně relevantním podkladem, jenž zachycuje obsah rozhodování (v jím posuzované věci) rady obce, je z příslušné schůze rady pořízený zápis.

Tyto závěry je třeba přiměřeně vztáhnout i na posuzovanou věc s tím, že materiálně právní podmínkou pro následně starostou obce uzavřenou kupní smlouvu podle tehdy platné právní úpravy mohlo být pouze rozhodnutí obecního zastupitelstva (nyní) žalující obce, které bylo učiněno na veřejném zasedání zastupitelstva. Zákon č. 367/1990 Sb. – jak byl připomenut v ustanoveních, jež v rozhodné době upravovala jednání obecního zastupitelstva – totiž oprávnění zastupitelstva rozhodovat o předmětném majetkoprávním úkonu (v tomto případě o prodeji obecních pozemků) spojoval (a nutno konstatovat, že tak činí i v rámci zákona č. 128/2000 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 367/1990 Sb.) pouze a výhradně s veřejným zasedáním zastupitelstva, nikoliv např. s jeho „poradním zasedáním“, „poradou obecního zastupitelstva“ (taková formulace byla použita v posuzované věci) či s „výjezdním zasedáním zastupitelstva.“ Opačný závěr by byl nejen v rozporu s jazykovým a logickým výkladem ustanovení § 38 a násl. zákona č. 367/1990 Sb., ale popíral by i smysl a účel transparentního rozhodování obce prostřednictvím jejích orgánů a ve svém důsledku by vedl k absurdnímu a nepřijatelnému kabinetnímu rozhodování (v tomto sledovaném případě) o věcně právním nakládání s obecním majetkem bez přítomnosti veřejnosti, resp. bez předem

transparentního oznámení o konání veřejného zasedání zastupitelstva obce. Z tohoto důvodu obec jakožto účastníka soukromoprávních vztahů nelze vyjmout z požadavků na správu věcí veřejných. Obec je veřejnoprávní korporace a při nakládání se svým majetkem má určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení coby subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, in www.nsoud.cz).

Je zapotřebí na tomto místě také zdůraznit, že pokud obce (coby veřejnoprávní korporace) jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti. Vzhledem k tomu, že oprávnění obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohly být třetí osoby při právních úkonech podle citovaného ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu muselo napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo. A protože již od doby starých Římanů platí, že *„Ignorantia iuris non excusat“* (neznalost zákona neomlouvá), je v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku (srov. nález Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, jež je veřejnosti dostupný na internetových stránkách Ústavního soudu www.nalus.usoud.cz). Ostatně obdobná byla i judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, která za vůli pokládala, nebyl-li prokázán opak, to, co bylo vyjádřeno v usnesení příslušného orgánu obce (Bohuslav, A 12571/36).

Z vyloženého vyplývá, že obecní zastupitelstvo mohlo rozhodnout o majetkoprávním úkonu obce – převodu nemovitých věcí podle § 36a odst. 1 písm. a) zákona č. 367/1990 Sb. – pouze na svém veřejném zasedání (srov. § 38 a násl. cit. zák.). Jestliže odvolací soud v tomto směru zaujal jiný (odlišný) právní názor, kdy poradě obecního zastupitelstva žalobce přiznal de facto charakter veřejného zasedání, pak je třeba konstatovat, že jeho (dovoláním napadený) rozsudek není správný. Nejvyšší soud proto rozsudek odvolacího soudu podle § 243b odst. 2, věty za středníkem, o. s. ř. zrušil. Jelikož důvody, pro které byl rozsudek odvolacího soudu zrušen, platí i na rozsudek soudu prvního stupně (byť ten v prvně vydaném rozsudku správně rozhodování na poradě zastupitelstva nepřiznal právní relevanci), zrušil Nejvyšší soud rovněž rozsudek soudu prvního stupně a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 243b odst. 3 o. s. ř.).