

30 Cdo 3049/2007

Samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně (za podmínek zákonem o obcích stanovených) místostarostou, není-li v souladu zákonem – v důsledku novelizace obecního zřízení s účinností od 1. 1. 2003 – příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Na druhé straně starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze a mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Podolky a soudců JUDr. Pavla Vrchy a JUDr. Pavla Pavlíka v právní věci žalobce B. J., správce konkurzní podstaty úpadce K. s.r.o. v likvidaci, zastoupeného advokátkou, proti žalovanému M. V. M., o 3.543.000,- Kč, vedené u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 5 C 51/2006, o dovolání žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. března 2007, č.j. 19 Co 30/2007-84, takto: Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. března 2007, č. j. 19 Co 30/2007-84, a rozsudek Okresního soudu v Ústí nad Orlicí ze dne 9. listopadu 2006, č. j. 5 C 51/2006-50, se zrušují a věc se vrací soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Okresní soud v Ústí nad Orlicí rozsudkem ze dne 9. listopadu 2006, č. j. 5 C 51/2006-50, zamítl žalobu správce konkurzní podstaty úpadce, již se žalobce domáhal proti žalovanému zaplacení částky 3.543.000,- Kč z titulu bezdůvodného obohacení žalovaného na úkor úpadce žalobce, k němuž mělo dojít jednak přijetím částky 3.443.000,- Kč (představující součet úpadcem za vymezené období placených částek žalovanému) na základě neplatné nájemní smlouvy se smlouvou o koupi najaté věci, a dále neplatným zápočtem částky 100.000,- Kč proti pohledávce, kterou měl v této výši úpadce za žalovaným ze smlouvy o převodu obchodního podílu. Okresní soud dospěl k závěru, že předmětná nájemní smlouva je platná a že z tohoto důvodu nedošlo k bezdůvodnému obohacení žalovaného na úkor úpadce. K žalobcem v řízení uplatněné argumentaci stran absolutní neplatnosti "Dohody o ukončení nájemní smlouvy" ze dne 30. 12. 2002, uzavřené mezi žalovaným a obchodní firmou S. V. M., s.r.o., podle které "smluvní strany se dohodly na ukončení smlouvy o nájmu nemovitostí uzavřené dne 1. července 2001 ke dni 31. prosince 2002", okresní soud uvedl, že "k ukončení smluvního vztahu došlo platně a účinně. Soud neshledal absolutní neplatnost tohoto smluvního ujednání dle [§ 39](#) obč. zákoníku, tak jak dovozuje žalobce ve svém vyjádření, když rozhodně nelze uvažovat o následném souhlasu rady města, neboť pokud rada města schválila dohodu o ukončení nájemní smlouvy dne 7. 1. 2003, teprve tímto dnem byla dohoda o ukončení nájemní smlouvy uzavřena. Pokud je právní úkon - dohoda o ukončení nájemní smlouvy datován dnem 30. 12. 2002, na shora uvedených závěrech to nemůže nic změnit. Pokud v mezidobí společnost S. V. M., s.r.o., uzavřela smlouvu nebo smlouvy o podnájmu nemovitostí, které byly této společnosti pronajaty (najaty) žalovaným, potom tyto podnájemní vztahy skončením vztahu nájemního byly ukončeny. K zániku podnájemního vztahu totiž dochází vždy v souvislosti se zánikem vztahu nájemního. Vzhledem k akcesoritě podnájemního vztahu zaniká tento vždy tehdy, zanikne-li vztah nájemní, od něhož je odvozen (komentář k obč. zákoníku část VIII. Hlava VII. oddíl 6 podnájem bytu)."

K odvolání žalobce Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 20. března 2007, č. j. 19 Co 30/2007-84, rozsudek soudu prvního stupně (jako věcně správné rozhodnutí) podle [§ 219](#) o.s.ř. potvrdil a rozhodl též o náhradě nákladů řízení. Krajský soud se zcela ztotožnil jak se skutkovým, tak i s právním závěrem okresního soudu. Uvedl, že žalobce požaduje, aby žalovaný zaplatil do konkurzní podstaty úpadce částku, kterou úpadce zaplatil žalovanému za užívání nemovitostí, pronajatých nájemní smlouvou ze dne 17. 4. 2003. Uplatněný požadavek opírá o tvrzení, že nájemní smlouva, uzavřená mezi úpadcem jako nájemcem a žalovaným jako pronajímatelem, je neplatná. Jedním z argumentů pro tento závěr je okolnost, že předchozí smlouva o nájmu týchž nemovitostí, uzavřená dne 1. 7. 2001 mezi žalovaným a společností V. M. s.r.o. (jejímiž společníky byli úpadce a žalovaný), byla sice dohodou obou smluvních stran ke dni 30. 12. 2002 ukončena, avšak údajně neplatně; z toho důvodu vztah jí založený pokračoval i

nadále a žalovaný nemohl za této situace pronajmout nemovitosti platně úpadci. Neplatnost ujednání o ukončení nájemního vztahu (smlouvy o nájmu nemovitostí č. 361 z 1. 7. 2001) dovozuje žalobce z té skutečnosti, že dohodu ze dne 30. 12. 2002 podepsal za žalovaného starosta, přičemž rada žalovaného ji schválila až dne 7. 1. 2003. K této v odvolacím řízení žalobcem opětovně snesené argumentaci odvolací soud zdůraznil, že požadavek předchozího schválení úkonu starosty pod sankcí neplatnosti byl po uplynutí jednoho dne od starostova podpisu uvedené dohody z právního řádu zákonem č. 313/2002 (bod 155) vypuštěn, a již to neumožňuje trvat na formalistním stanovisku, že šlo o neplatný úkon, jestliže není pochyb o tom, že starosta B. F. uzavřel dohodu, vyjadřující vůli města. Odvolací soud dále uvedl, že smyslem a podstatou zákonných omezení kompetence starosty při jednání jménem obce, tj. při projevech její vůle je, aby bylo zabráněno takovému jednání starosty, jež by bylo s vůlí obce v rozporu. O takový rozpor však v daném případě jít nemohlo, jestliže město V. M. i nadále ze starostova úkonu vycházelo jako ze svého (čehož projevem bylo ostatně i to, že dne 17. 4. 2003 uzavřelo nájemní smlouvu s úpadcem). Uvažovanou problematiku řešil Ústavní soud České republiky ve svém nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. [II. ÚS 87/04](#), podle kterého "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 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 nikoliv extenzivně." Z těchto důvodů je proto podle odvolacího soudu dohoda ze dne 30. 12. 2002 o ukončení smlouvy o nájmu ze dne

1. 7. 2001 platná. Odvolací soud ani další odvolací námitky žalobce stran zveřejnění záměru žalovaným městem, tvrzených rozporů v předmětných usneseních rad žalovaného či absence trafostanice v předmětné smlouvě neshledal relevantními, a proto napadený rozsudek okresního soudu jako věcně správný podle [§ 219](#) o. s. ř. potvrdil.

Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalobce včasné dovolání, jehož přípustnost odvozuje z ustanovení [§ 237 odst. 1 písm. c\)](#) o. s. ř. (v dovolání nesprávně odkazuje na [§ 237 odst. 1 písm. b\)](#) o. s. ř.), a to při uplatnění dovolacího důvodu ve smyslu [§ 241a odst. 2 písm. b\)](#) s tím, že rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam, neboť řeší právní otázku v rozporu s hmotným právem, konkrétně ze zákonem č. [128/2000 Sb.](#), o obcích. Dovolatel předně namítá, že rada žalovaného schválila uzavření smlouvy o koupi najaté věci "na: 4557/1 trafostanice, když objekt trafostanice není předmětem Smlouvy ze dne 17. 4. 2003." Dále namítá, že smlouva o podnájmu nebytových prostor ze dne 1. 7. 2001 byla ukončena ke dni 31. 12. 2002, "ale úpadce dále fakticky nemovitosti, které byly předmětem smlouvy o podnájmu nebytových prostor ze dne 1. 10. 2001 užíval a hradil nájem za podnájem nebytových prostor společnosti S. V. M., s.r.o. Smlouvou č. 361 ze dne 1. 1. 2003 pronajal žalovaný společnosti S. V. M., s.r.o. menší část, než činily nebytové prostory pronajaté smlouvou o nájmu nebytových prostor ze dne 1. 7. 2001. Přesto společnost S. V. M., s.r.o., další prostory užívala v rozsahu tak, jak bylo sjednáno smlouvou ze dne 1. 7. 2001." Dovolatel s odkazem na [§ 103 odst. 1](#) zákona č. [128/2000 Sb.](#), ve znění do 31. 12. 2002 uzavírá, že "Vzhledem ke shora uvedenému se jedná o absolutní neplatnost dohody ze dne 30. 12. 2002, kterou jménem žalovaného uzavřel starosta města. Předchozí souhlas k úkonu ze dne 30. 12. 2002 starosta neobdržel, a proto je dohoda ze dne 30. 12. 2002 pro rozpor se zákonem absolutně neplatná. To, že žalovaný jednal v rozporu se zákonem, dokládá i to, že rada žalovaného následně schválila až dne 7. 1. 2003 dohodu o ukončení smlouvy mezi M. V. M. a společností S. V. M." Dovolatel závěrem svého dovolání nesprávné právní posouzení věci odvolacím soudem shrnuje následně: "- platná a účinná nájemní Smlouva ze dne 1. 7. 2001, kterou žalovaný pronajal tytéž nemovitosti třetí osobě. Tato smlouva nebyla platně ukončena a po dobu trvání tohoto nájemního vztahu nemohl žalovaný platně a účinně tentýž předmět nájmu pronajmout úpadci Smlouvou ze dne 17. 4. 2003;

- absence zveřejnění záměru uzavřít Smlouvu ze dne 17. 4. 2003 ve smyslu [§ 39](#) zákona o obcích. Namísto zveřejnění záměru nemovitosti pronajmout a následně prodat použil žalovaný zveřejnění téměř dva roky staré a obešel tím zákon o obcích;

- rozpor mezi obsahem zveřejnění a obsahem Smlouvy ze dne 17. 4. 2003;

- neplatné usnesení zastupitelstva ze dne 13. 11. 2002 pod č. 253/02 ("část parcely" - neurčitý výraz, způsobující neplatnost úkonu), totéž u usnesení rady;

- rozpor mezi obsahem Smlouvy ze dne 17. 4. 2003 a obsahem usnesení zastupitelstva ze dne 13. 11. 2002 pod č. 253/02 a ze dne 16. 12. 2002 pod č. 275/02, pokud jde o vymezení předmětu."

Podle dovolatele je tak předmětná smlouva ze dne 17. 4. 2003 absolutně neplatná; jestliže bylo na základě této smlouvy úpadcem v období před prohlášením konkurzu "cokoliv plněno", bylo tak plněno bez právního důvodu a žalovaný je povinen přijaté plnění vrátit zpět "v režimu bezdůvodného obohacení." Dovolatel navrhl, aby dovolací soud zrušil rozsudky krajského i okresního soudu a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení, a aby dovolateli přiznal náhradu nákladů dovolacího řízení.

V doplňujícím podání, doručeném okresnímu soudu dne 19. 6. 2007, pak dovolatel podrobněji rozvedl již shora vyloženou argumentaci, a zdůraznil také, že "odvolacím soudem citovaný náleží Ústavního soudu odvolací soud cituje, nicméně při své vlastní činnosti z něj nevychází."

Žalovaný se k podanému dovolání žalobce písemně nevyjádřil.

Dovolací soud shledal, že dovolání žalobce bylo podáno oprávněnou osobou, řádně zastoupenou podle [§ 241 odst. 1](#) o. s. ř. a stalo se tak ve lhůtě stanovené [§ 240 odst. 1](#) o. s. ř. Dále vzal v úvahu, že dovolání je charakterizováno obsahovými i formálními znaky požadovanými ustanovením [§ 241a odst. 1](#) o. s. ř. Opírá se o případ přípustnosti dovolání podle [§ 237 odst. 1 písm. c\)](#) o. s. ř., přičemž dovolací soud se ztotožňuje se závěrem, že napadené rozhodnutí řeší právní otázku v rozporu s hmotným právem, a je tudíž rozhodnutím majícím po právní stránce zásadní význam ve smyslu [§ 237 odst. 3](#) o. s. ř.

Poté dovolací soud napadený rozsudek odvolacího soudu přezkoumal v meritorním výroku v souladu s [§ 242 odst. 1 až 3](#) o. s. ř. a dospěl k závěru, že jej z hlediska z hlediska uplatněného dovolacího důvodu nelze považovat za správný ([§ 243b odst. 2](#) o. s. ř.).

Z ustanovení [§ 242](#) o. s. ř. vyplývá, že právní úprava institutu dovolání obecně vychází ze zásady vázanosti dovolacího soudu podaným dovoláním. Dovolací soud je přitom vázán nejen rozsahem dovolacího návrhu, ale i uplatněným dovolacím důvodem. Současně, je-li dovolání přípustné, je dovolací soud povinen přihlídnout i k vadám uvedeným v [§ 229 odst. 1](#), [§ 229 odst. 2 písm. a\), b\)](#) a [§ 229 odst. 3](#) o. s. ř., jakož i k jiným vadám. Poněvadž dovolací soud takovou vadu zjistil v nalézacím řízení, bude nejprve pozornost zaměřena tímto směrem.

Podle [§ 40 odst. 1](#) o. s. ř. o úkonech, při nichž soud jedná s účastníky nebo provádí dokazování anebo vyhláší rozhodnutí, se sepisuje protokol. V protokolu se zejména označí projednávaná věc, uvedou se přítomní, vylíčí se průběh dokazování uvede se obsah přednesů, poučení poskytnutá účastníkům, výroky rozhodnutí a vyjádření účastníků o tom, zda se vzdávají odvolání proti vyhlášenému rozhodnutí; nahrazuje-li protokol podání, musí mít též jeho náležitosti.

Podle [§ 21 odst. 1](#) Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. prosince 2001, č. j. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, protokol musí obsahovat všechny podstatné okolnosti a poučení poskytnutá soudem, z protokolu musí být zřejmé, zda při provádění úkonu bylo dbáno příslušných předpisů (např. osobní data vyslychaného, poučení o povinnosti vypovědět pravdu, prohlášení, které vyslychaný učinil na upozornění, že má právo odepřít výpověď, a zachována tajnost utajovaných informací chráněných zvláštním zákonem).

Podle [§ 122 odst. 1](#) o. s. ř. dokazování provádí soud při jednání.

Důkaz listinou se při jednání provádí tak, že předseda senátu (samosoudce) listinu nebo její část přečte anebo že sdělí obsah listiny (srov. [§ 129 odst. 1](#) o. s. ř.). V protokolu o jednání je třeba vždy uvést, jakou listinou byl proveden důkaz a jakým způsobem byl důkaz proveden, tj. zda byla listina nebo její část přečtena nebo zda byl sdělen obsah listiny (srv. Drápal, L., Příprava jednání a projednání věci samé ve sporném řízení před soudem prvního stupně po novele občanského soudního řádu, mimořádná příloha časopisu Právní rozhledy č. 5/2002, str. 25).

Z obsahu protokolu o jednání před okresním soudem ze dne 7. 9. 2006 (č.l. 37) nejenže nevyplývá, že čtené "listiny čl. 6-24...přílohy na č. 32" byly předmětem dokazování (takový údaj totiž z protokolu o jednání musí explicitně vyplývat, což v daném případě v protokolu chybí), ale není ani zřejmé, které konkrétní listiny měly být čteny jako "přílohy na čl. 32". Na čísle listu 32 spisu je založena přílohová obálka, v níž jsou založeny přílohy - listiny účastníků, z nichž některé byly do této přílohy vloženy i při dalším jednání před okresním soudem dne 9. 11. 2006 (viz č.l. 48 p. v.). Vznikly tak pochybnosti nejen o identitě nalézacím soudem čtených listin při jednání dne 7. 9. 2006, ale vůbec o rozsahu dokazování listinami. Navíc nelze nepostřehnout, že podle protokolu o jednání ze dne 7. 9. 2006 mělo jednání u okresního soudu trvat pouhých 15 minut, přičemž podle zmíněného protokolu mělo při tomto jednání být čteno (tedy nikoliv sdělen obsah) několik listin (viz č.l. 37 p. v.), které však v uvedeném rozsahu a vymezeném (krátkém) časovém úseku objektivně nebylo lze (k důkazu) přečíst. Dále je třeba zdůraznit, že ačkoliv okresní soud při jednání dne 4. 10. 2006 - vycházejí z protokolu o jednání na č. l. 38 - mj. četl (rovněž nikoliv s explicitním vyjádřením charakteru daného procesního úkonu) "výpis z usnesení rady města (žalovaného) ze dne 7. 1. 2003", v odůvodnění písemného vyhotovení svého rozsudku z tohoto důkazního prostředku ovšem nečiní žádné (díličí) skutkové zjištění, ačkoliv i k tomuto důkaznímu prostředku při právním posouzení věci přihlíží a hodnotí jej. Protože uvedený důkazní prostředek okresní soud shledal významným z hlediska právního posouzení věci, též ve vazbě na námitky žalobce, bylo jeho povinností zákonu odpovídajícím způsobem díličí skutkové zjištění, jež čerpal z tohoto důkazního prostředku, v odůvodnění písemného vyhotovení rozsudku vyložit ([§ 157 odst. 2](#) o. s. ř.), což se však nestalo. Nad rámeček uvedeného dovolací soud považuje za nezbytné také uvést, že právně relevantním podkladem, jenž zachycuje obsah rozhodování rady obce, je z příslušné schůze rady pořízený zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (srov. [§ 101 odst. 3](#) zákona č. [128/2000 Sb.](#), o obcích /obecní řád/, ve znění pozdějších předpisů. Zjišťoval-li proto okresní soud k těm kterým účastníky tvrzeným právně významným

okolnostem projev vůle rady žalovaného, měl při dokazování vycházet z předmětných usnesení (autentického pramene informací o rozhodování uvedeného orgánu obce), které rada žalovaného v předmětných záležitostech měla podle obecního řádu přijímat, nikoliv z výpisů jednotlivých usnesení učiněných starostou žalovaného.

Protože důkazní verifikace listinami, z nichž - jak se podává z odůvodnění písemného vyhotovení rozsudku - okresní soud činil pro rozhodnutí ve věci zásadně významná skutková zjištění, nebyla realizována zákonem předvídaným způsobem, jak již bylo vyloženo shora, nezbyvá než konstatovat, že v uvedeném rozsahu je dokazování v nalézacím řízení zatíženo vadou, jež mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci; krajský soud pak pochybil, nezjednal-li v uvedeném směru procesní nápravu, když navíc i z jeho protokolu o odvolacím jednání ze dne 20. 3. 2007 se výslovně nepodává provedení listinného důkazu, a to sdělením obsahu smlouvy o převodu obchodního podílu ze dne 26. 9. 2005 (viz zmíněný protokol na č.l. 77 p. v.), z něž také odvolací soud ve svém rozsudku vychází.

V souzené věci má určující význam, zda došlo mezi žalovaným a společností S. V. M., s.r.o. k platnému uzavření dohody o skončení nájmu (podle smlouvy o nájmu nemovitostí č. 361 z 1. 7. 2001), když otázka (ne)existence tohoto nájemního vztahu má právní relevanci pro nájemní smlouvu, jež k týmž nemovitostem byla (později) dne 17. 4. 2003 uzavřena mezi žalovaným a úpadcem, a kterou - ze shora již vyložených důvodů - dovolatel považuje za neplatnou, a z tohoto důvodu pak odvozuje svůj žalobou uplatněný nárok proti žalovanému na vydání plnění z bezdůvodného obohacení. Krajský soud se stran právního posouzení zmíněné dohody o skončení nájmu zcela ztotožnil se závěry okresního soudu a nadto, s ohledem na odvolací argumentaci žalobce, odkázal v odůvodnění svého rozsudku na náleze Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. [II. ÚS 87/04](#). Dovolací soud konstatuje, že uvedená právní otázka byla odvolacím soudem, jakož i soudem nalézacím, řešena v rozporu s hmotným právem, a nadto odvolací soud zmíněný náleze Ústavního soudu nesprávně interpretoval a závěry v něm obsažené též nesprávně aplikoval na daný případ.

Krajský soud se ztotožnil s právním názorem okresního soudu spočívajícím v tom, že i když předmětnou dohodu o skončení nájmu ze dne 30. 12. 2002 podepsal za žalovaného starosta bez předchozího rozhodnutí rady žalovaného, "k ukončení smluvního vztahu došlo platně a účinně", protože "soud neshledal absolutní neplatnost tohoto smluvního ujednání dle [§ 39](#) obč. zákoníku...neboť pokud rada města schválila dohodu o ukončení nájemní smlouvy dne 7. 1. 2003, teprve tímto dnem byla dohoda o ukončení nájemní smlouvy uzavřena. Pokud je právní úkon - dohoda o ukončení nájemní smlouvy datován dnem 30. 12. 2002, na shora uvedených závěrech to nemůže nic změnit."

Právní názor, že uzavřel-li starosta obce za obec coby smluvní stranu právní úkon bez předchozího rozhodnutí orgánu obce (v tomto případě rady žalovaného), a že teprve rozhodnutím příslušného orgánu obce je daný právní úkon uzavřen, je nesprávný, neboť je v rozporu s příslušnými hmotněprávními předpisy.

Nejvyšší soud České republiky ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a že žádný z těchto orgánů nemůže vystupovat jménem obce navenek, když toto oprávnění přísluší výlučně starostovi. Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce (a obdobně obecní radou) provedený bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. [30 Cdo 3130/2005](#), publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 21/2006 na str. 792). Dovolací soud tak vycházel z právní úpravy obecního zřízení upraveného zákonem č. 12/8/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž v ustanovení [§ 102 odst. 2](#) stanoví pravomoci, které jsou radě vyhrazeny, přičemž v rámci písm. m) cit. ustanovení je radě vyhrazeno i rozhodování o uzavírání nájemních smluv, a v rámci třetího odstavce téhož zákonného ustanovení je upraveno, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. V důsledku novelizace obecního zřízení zákonem č. [313/2002 Sb.](#), účinného od 1. 1. 2003, kterou ovšem na posuzovaný případ použít nelze, bylo obecní radě umožněno, aby svou působnost stran rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce (zcela nebo zčásti) svěřila příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci.

Pokud jde o postavení starosty, zákon o obcích, ve znění platném do 31. 12. 2002, tedy v době rozhodné, v níž v dané věci starosta žalovaného uzavřel předmětnou dohodu o skončení nájmu, v ustanovení [§ 103 odst. 1](#) stanovil, že starosta zastupuje obec navenek, a že úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné.

Lze tedy shrnout, že samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně (za podmínek zákonem o obcích stanovených) místostarostou (srov. [§ 103 odst. 1, 6, § 104 cit. zák.](#), v platném znění), není-li v souladu zákonem - v důsledku novelizace obecního zřízení s účinností od 1. 1. 2003 - příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek.

Na druhé straně starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze a mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat (srov. nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. [IV. ÚS 576/2000](#)).

Jestliže tedy v době, kdy starosta žalovaného uzavíral předmětnou dohodu o skončení nájmu, bylo ustanovením § 103 odst. 1 zákona o obcích stanoveno, že starosta zastupuje obec navenek, a že úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné, pak právní závěr krajského soudu, resp. soudů obou stupňů, s konstrukcí, že byť předmětný písemný právní úkon byl starostou učiněn, k jeho platnosti a účinnosti dochází teprve okamžikem rozhodnutí rady obce, je v rozporu s výše osvětlenou hmotněprávní úpravou, jakož i konstantní rozhodovací praxí.

Odvolací soud sice v odůvodnění svého rozsudku odkazuje na nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. [II. ÚS 87/04](#), ten však nesprávně interpretuje a nesprávně z něj také vyvozuje právní závěr na posuzovanou věc, pokud jde o reflexi, že krátce poté, co starosta žalovaného přistoupil k uzavření předmětné dohody, byl zákon o obcích (již cit. zák. č. [313/2002 Sb.](#) účinným od 1. 1. 2003) novelizován i v jeho ustanovení § 103 odst. 1 tak, že jeho stávající věta druhá - explicitně vyjadřující neplatnost úkonu, který starosta učinil bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu obce, ačkoliv se u něj takové schválení orgánem vyžaduje - byla zrušena, a že "již to neumožňuje trvat na formalistním stanovisku, že šlo o neplatný úkon, jestliže není pochyb o tom, že starosta B. F. uzavřel dohodu, vyjadřující vůli města." Ústavním soudem ve věci sp. zn. [II. ÚS 87/04](#) judikované právní závěry ovšem nedávaly žádný základ k právní konstrukci, kterou odvolací soud v posuzované věci vytvořil, při ztotožnění se s právním názorem nalézacího soudu. Ústavní soud ve svém ústavně právním přezkumu uvedené věci totiž své závěry směřoval - jak vyplývá z odůvodnění jeho nálezu - k namítané neplatnosti dodatku nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu. K této skutkové souvislosti Ústavní soud uvedl, že "výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že věc se přenechá 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." Odtud plyne v publikované právní větě řešení ve formě judikovaného závěru, že "V soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má za následek absolutní neplatnost právního úkonu." Ostatně na nezbytnost interpretace judikovaného právního názoru s textem jeho odůvodnění mj. poukázal Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. [II. ÚS 580/03](#) se zdůrazněním, že "v nálezu ve věci sp. zn. [II. ÚS 87/04](#) ze dne 6. 4. 2005...vyslovil názor, že starostovi nelze upřít právo, aby v intencích jednou projevené vůle obce jednal relativně samostatně. Tím však měl Ústavní soud na mysli takové úkony, které nezahnují podstatné náležitosti smlouvy, k jejímž uzavření dala v souladu se zákonem o obcích nebo o h. m. P. souhlas buď místní rada nebo zastupitelstvo. Jiný výklad by v takové situaci byl považován za přehnaně formalistický. V projednávané věci, kde došlo k ukončení nájemního vztahu právním úkonem starosty, který nebyl předem schválen místní radou (pouze byl následně vzat na vědomí), nelze však ani dovodit, že vůle obce byla již v zásadních bodech vytvořena a úkon starosty by byl učiněn v intencích takto projevené vůle. (Nelze totiž dovodit, že souhlas s uzavřením nájemní smlouvy obsahuje zároveň souhlas k úkonu směřujícímu k ukončení nájmu. Projev vůle obce byl v projednávané věci směřován k tomu, aby nemovitost byla pronajata, tedy k dosažení zcela opačného cíle, než jakým je ukončení nájmu)." Kontinuita právního názoru, že právnímu úkonu, jež činí starosta za obec, musí předcházet rozhodnutí příslušného orgánu obce, jemuž je podle zákona o obcích vyhrazeno takové rozhodování, je v praxi dovolacího soudu i nadále zachovávána, a to právě i ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. [II. ÚS 87/04](#) [srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. [31 Cdo 1895/2002](#), (usnesení) ze dne 11. 8. 2004, sp. zn. [33 Odo 742/2004](#), ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. [30 Cdo 3130/2005](#), ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. [29 Cdo 507/2007](#), ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. [26 Cdo 350/2007](#) a další, in [www.nsoud.cz](#)).

Z uvedeného důvodu Nejvyšší soud České republiky jako soud dovolací rozsudek odvolacího soudu, stejně jako předcházející rozsudek Okresního soudu v Ústí nad Orlicí s přihlédnutím k ustanovení, [§ 243b odst. 2 a 3 o. s. ř.](#) zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. K projednání věci nebylo nařízeno jednání ([§ 243a odst. 1 o. s. ř.](#)).

Odvolací soud (soud prvního stupně) je vázán právním názorem dovolacího soudu ([§ 243d odst. 1](#) věta první o. s. ř. ve spojení s [§ 226 odst. 1](#) téhož zákona).

O náhradě nákladů řízení včetně nákladů dovolacího řízení soud rozhodne v novém rozhodnutí o věci ([§ 243d odst. 1](#) věta druhá o. s. ř.).

Proti tomuto rozsudku není opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Karel Podolka, v . r.

předseda senátu