

### III. ÚS 721/2000

> Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle [§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.](#) je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závazným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud 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 dle [§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.](#) bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby při právních úkonech dle cit. ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo. A protože již od dob starých Římanů platí, že "Ignorantia iuris non excusat", je v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku. Ani vedlejšímu účastníku v takovém postupu nic nemohlo bránit a ze skutkových zjištění ani nevyplývá, že se tak stalo. <

Ústavní soud ČR rozhodl v senátu o ústavní stížnosti navrhovatele Obce B., za vedlejší účasti M. K., směřující proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2000, čj. 13 Co 1877/2000-71, ve spojení s rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 6. 12. 1999, čj. 16 C 39/99-42, takto:

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2000, čj. 13 Co 1877/2000-71, se zrušuje.**

#### Odůvodnění

Navrhovatel podal dne 9. 12. 2000 návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti, který byl doručen Ústavnímu soudu dne 11. 12. 2000 a který směřoval proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2000, čj. 13 Co 1877/2000-71, ve spojení s rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 6. 12. 1999, čj. 16 C 39/99-42, s tvrzením, že jimi byla porušena navrhovatelova základní práva, daná především [čl. 90 Ústavy](#) a [čl. 36 odst. 1](#) a [čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod](#) (dále jen "Listina").

Ústavní soud si vyžádal spis Okresního soudu v Karlových Varech, sp.zn. 16 C 39/99 a z něj zjistil, že dne 28. 12. 1998 podal žalobce M. K. žalobu na Obec B. (nyní navrhovatel) o zaplacení částky 200.000,- Kč. Žalobu odůvodnil tím, že žalobce dne 3. 7. 1997 půjčil tehdejšímu starostovi navrhovatele částku 200.000,- Kč (dále jen "předmětná částka"), s dobou splatnosti do 30. 9. 1997. Předmětná částka nebyla vrácena, přičemž starosta obce B. zemřel a navrhovatel odmítl předmětnou částku vrátit. Okresní soud v Karlových Varech dne 2. 6. 1999 rozsudkem, čj. 16 C 39/99-20, žalobě vyhověl a stanovil povinnost obci B. předmětnou částku žalobci zaplatit. Navrhovatel napadl uvedený rozsudek odvoláním, o kterém rozhodl Krajský soud v Plzni dne 14. 9. 1999 rozsudkem, čj. 13 Co 656/99-30, tak, že rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň jej zavázal, aby doplnil dokazování o zjištění, zda žalobce byl v dobré víře, že starosta navrhovatele nepřekročil při přijetí půjčky svou pravomoc. Okresní soud v Karlových Varech po následujícím doplnění dokazování znovu rozhodl tak, že navrhovatel je povinen žalobci zaplatit předmětnou částku s příslušenstvím. Rozsudek odůvodnil tím, že podle [zákonu o obcích](#) je třeba rozlišovat na straně jedné rozhodování obcí a na straně druhé jednání jménem obce. K jednání jménem obce je ze zákona povolán starosta, který obec zastupuje navenek a jeho právní úkony zavazují přímo obec. Pokud by svým jednáním překročil pravomoc starosty, takové úkony by obec zavazovaly, leda by bylo prokázáno, že osoby, vůči kterým starosta jednal, věděly nebo s ohledem na okolnosti případu musely vědět, že starosta překračuje svou pravomoc. Navrhovateli se v řízení nepodařilo prokázat, že smlouvu o půjčce uzavřel bývalý starosta jako soukromá osoba a nikoliv jako statutární orgán obce.

Uvedený rozsudek napadl navrhovatel znovu odvoláním, ve kterém poukázal na to, že soud se nevyřadil s otázkou kam zapůjčené peníze přišly, když nebyly zahrnuty do účetnictví obce a souhlas zastupitelstva obce k takové finanční operaci nebyl dán. Dále navrhoval vyslechnutí dalších svědků a předložil nové listinné důkazy. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 22. 6. 2000, čj. 13 Co 187/2000-71, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění se shodl s právním hodnocením důkazů provedených soudem prvního stupně. Poukázal na to, že žalobce jednal s bývalým starostou jako se statutárním orgánem obce a proto půjčka zavazuje obec. Pro tento závěr není rozhodné, jak následně starosta s půjčkovými penězi naložil. Rozhodující je dobrá víra na straně žalobce, která provedenými důkazy zpochybněna nebyla.

Uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni napadl navrhovatel včas ústavní stížností, v níž namítal, že postupem obou obecních soudů byla porušena jeho základní práva, zejména právo na spravedlivý proces, dané mu

[čl. 90 Ústavy](#) a [čl. 36 odst. 1 Listiny](#). Podle navrhovatele zásah do jeho práv spočíval v tom, že soudy neprovedly všechny důkazy, které byly navrhovány a kterými mohl být objasněn skutkový základ projednávané věci, tedy neúplně zjistily skutkový stav. Dále měly soudy porušit rovnost účastníků soudního řízení, danou [čl. 37 odst. 3 Listiny](#).

Krajský soud v Plzni, jako účastník řízení, ve vyjádření ze dne 10. 1. 2001 zaujal stanovisko, že byly provedeny všechny potřebné důkazy a byl zjištěn skutkový stav v takové míře, že další navrhované důkazy byly pro účely rozhodnutí nadbytečné. Žádný z účastníků nebyl krácen na svých procesních právech a bylo s nimi jednáno při zachování zásady rovnosti účastníků.

Vedlejší účastník ve vyjádření ze dne 18. 6. 2001 poukázal na to, že jednal v dobré víře, že půjčuje peníze obci, nikoliv starostovi, jako soukromé osobě.

Dle ustanovení [§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něho očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že oba účastníci, a to stěžovatel podáním ze dne 2. 4. 2001 a účastník řízení podáním ze dne 28. 3. 2001, vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od ústního jednání v předmětné věci upuštěno.

Ústavní soud po prostudování spisového materiálu a zvážení všech okolností, dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

Na tomto místě je třeba uvést, že Ústavní soud je si vědom skutečnosti, že není vrcholem soustavy obecných soudů ([čl. 81](#), [čl. 90 Ústavy](#)). Nemůže proto na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností. To ovšem jen potud, pokud tyto soudy ve své činnosti postupují ve shodě s obsahem [hlavy páté Listiny](#) a pokud napadeným rozhodnutím nebylo porušeno základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle [čl. 10 Ústavy](#).

Podstatou ústavní stížnosti je především otázka, zda je v souladu s principy územní samosprávy, zakotvenými v [čl. 101 Ústavy](#), právní názor obecných soudů, aplikovaný v napadeném rozhodnutí, podle něhož vlastně obec zavazuje jakýkoliv právní úkon starosty obce, tedy i takový, který byl učiněn bez předcházejícího rozhodnutí obecního zastupitelstva ve věcech, kdy takové rozhodnutí je nezbytné ze zákona. V dané věci konkrétně pak, zda bylo či nebylo důležité zkoumat, zda úkony starosty skutečně vyjadřovaly relevantně projevenou vůli obce.

Právní názor obecných soudů, vycházející ze zkoumání dobré víry poskytovatele půjčky, lze sice označit za formálně logický, jeho nedostatkem je však skutečnost, že s ohledem na soukromoprávní charakter věci (sporu) odmítá vzít za relevantní skutečnost, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném. Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace. Teprve v okamžiku takového nahlížení se nabízí otázka, zda ob stojí, aby na územní samosprávné společenství občanů, kterým je obec v první řadě, bylo nahlíženo stejně, jako na obchodní či jinou společnost. Ústavní soud je přesvědčen, že takový nerozlišující náhled je nejen nesprávný, ale i neústavní. Působnost obecního zastupitelstva upravoval, dnes již zrušený, [zákon o obcích](#) (obecní zřízení) č. [367/1990 Sb.](#) zejména v ustanovení [§ 36](#) a [36a](#), postavení starosty pak v [§ 52 až 55](#). Je pravdou, že v něm nebylo přítomno obdobné pregnantní ustanovení, jakým je dnešní [§ 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.](#), o obcích (obecní zřízení), podle kterého právní úkony starosty vyžadují schválení zastupitelstvem obce a ty provedené bez takového předchozího schválení, výslovně označuje od počátku za neplatné. Ústavní soud je však přesvědčen, že tato zásada byla přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z již zmíněného [čl. 101 Ústavy](#). Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle [§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.](#) je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.

Ústavní soud je přesvědčen, že přijetí uvedeného konkrétního závazku (půjčky) nezbytně vyžadovalo rozhodnutí obecního zastupitelstva podle [§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.](#), a že tedy to, zda se tak stalo či nikoli, nelze kvalifikovat jen jako skutečnost, která měla povahu pouhého vnitřního rozhodnutí a neměla tedy pro jiné subjekty žádný význam. Naopak je nezbytné takové rozhodnutí považovat za konkrétní projev ústavního principu, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty.

Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud 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 dle [§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.](#) bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby při právních úkonech dle cit. ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo. A protože již od dob starých Římanů platí, že "Ignorantia iuris non excusat", je v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku. Ani vedlejšímu účastníku v takovém postupu nic nemohlo bránit a ze skutkových zjištění ani nevyplývá, že se tak stalo.

Ústavní soud v této souvislosti pouze připomíná, že obdobná byla i judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, která za vůli obce pokládala, nebyl-li prokázán opak, to, co bylo vyjádřeno v usnesení příslušného orgánu obce (Bohuslav, A 12571/36).

Z tohoto pohledu se pak Ústavnímu soudu jednoznačně jeví jako ústavně konformní zrušit napadené akty veřejné moci v té části, která je založena na přístupu ryze formálním, považujícím zkoumání skutečné vůle obce za irelevantní a ponechávající zjevný exces člena samosprávy (starosty) nedotčený (včetně důsledků z toho plynoucích, např. i majetkových).

Jakkoli tedy izolovaný výklad práva dává za pravdu obecným soudům, je Ústavní soud přesvědčen, že mechanická aplikace instrumentů tohoto práva, bez přihlídnutí k principům samosprávného řízení obce, jehož významnou část tvoří nakládání s majetkem obce, by činila z práva absurdní nástroj, v podstatě ignorující smysl a účel ústavního principu samosprávy obce.

Na základě výše uvedených skutečností proto Ústavnímu soudu nezbylo než návrhu podle ust. [§ 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zcela vyhovět, a podle [§ 82 odst. 3 písm. a\)](#) napadené rozhodnutí tak zrušil pro rozpor s [čl. 101 odst. 1 a 4 Ústavy](#).

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 10. července 2001