

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele **Města Frenštát pod Radhoštěm**, se sídlem náměstí Míru 1, Frenštát pod Radhoštěm, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014 č. j. 33 Cdo 2673/2013-97, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2012 č. j. 57 Co 597/2012-76 a rozsudku Okresního soudu v Novém Jičíně ze dne 8. 4. 2012 č. j. 12 C 105/2011-52, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Novém Jičíně jako účastníků řízení a R. Z., zastoupeného JUDr. Tomášem Panáčkem, advokátem se sídlem Požární 643, Fulnek, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014 č. j. 33 Cdo 2673/2013-97, rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2012 č. j. 57 Co 597/2012-76 a rozsudkem Okresního soudu v Novém Jičíně ze dne 8. 4. 2012 č. j. 12 C 105/2011-52 byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

Odůvodnění:

I.

1. Včas podanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Novém Jičíně, jimiž měla být porušena jeho ústavně zaručená práva. V řízení před obecnými soudy se stěžovatel jako žalobce domáhal na vedlejšímu účastníkovi a dalším žalovaném (dále též jen „žalovaní“) zaplacení částky 1.000.000 Kč s příslušenstvím coby smluvní pokuty sjednané v rámci kupní smlouvy, kterou stěžovatel jako prodávající uzavřel s žalovanými jako kupujícími. Obecné soudy žalobě nevyhověly, neboť dospěly k závěru, že ujednání o smluvní pokutě je neplatné, jelikož bylo do předmětné smlouvy doplněno samotným starostou, bez schválení zastupitelstvem či radou obce, přičemž starosta tak překročil meze svých oprávnění dle zákona o obcích.

2. Podle stěžovatele byla napadenými rozhodnutími obecných soudů porušena jeho ústavně zaručená základní práva, a to právo na samosprávu dle čl. 8, 100 a 101 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a čl. 2 Evropské charty místní samosprávy, právo na spravedlivý proces dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a právo vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k uvedené evropské Úmluvě. Stěžovatel, s odkazy na konkrétní judikaturu Ústavního soudu, kritizuje zejména nesprávné právní posouzení věci obecnými soudy, respektive jejich přepjatý formalismus. Obecné soudy nepřihlédly ke smyslu relevantního zákonného ustanovení (§ 41 zákona o obcích), kterým je ochrana obce proti zneužívání majetku a zachování principu územní samosprávy obecně, s čímž starostou sjednaná smluvní pokuta ve prospěch obce nebyla v rozporu. Navíc se fakticky přiklonily k závěru, že starosta obce nejenže nemůže vytvářet, ale ani dotvářet vůli obce, což může pro futuro značně paralyzovat územní samosprávu, narušuje určitou míru praktické operativnosti v rámci výkonu samostatné působnosti i s tím související hospodárnost a efektivitu při nakládání s veřejnými prostředky. Stěžovatel též připomíná, že smluvní pokuta je toliko vedlejším ujednáním, nikoliv podstatnou náležitostí kupní smlouvy, nadto v daném případě starosta jednal v intencích vůle projevené kolektivními orgány města, smluvní pokuta ostatně byla do smlouvy začleněna především proto, aby byl zabezpečen účel prodeje nemovitostí schválený zastupitelstvem města. V neposlední řadě obecné soudy vůbec neuvážily, že žalovaní vznesli výhrady proti ujednání o smluvní pokutě až po porušení své smluvní povinnosti, nikoli dříve. Dále stěžovatel napadená rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího soudu považuje za nepřezkoumatelná, jelikož nejsou dostatečně odůvodněná; krajský soud se náležitě nevypořádal se stěžovatelovými odvolacími námitkami a Nejvyšší soud své odmítnutí dovolání založil na odkazu na své zcela nepřiléhavé dřívější rozhodnutí.

3. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili též účastníci a vedlejší účastník řízení. Nejvyšší soud, Krajský soud v Ostravě i Okresní soud v Novém Jičíně odkázaly na odůvodnění svých napadených rozhodnutí. Vedlejší účastník rovněž s obsahem ústavní stížnosti nesouhlasí a odkazuje na svá vyjádření v řízení před obecnými soudy. Krom toho zdůrazňuje princip kolektivního rozhodování při výkonu samostatné působnosti obce, v souladu s nímž naopak starosta obce nedisponuje pravomocí rozhodovat sám.

4. Na vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení následně stěžovatel reagoval replikou, jež však neobsahovala žádné další argumenty či informace, z nichž by Ústavní soud při posuzování podané ústavní stížnosti vycházel, pročež ji Ústavní soud již nepřeposlal účastníkům a vedlejšímu účastníku řízení s možností se k ní vyjádřit.

5. K posouzení ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal též spis Okresního soudu v Novém Jičíně sp. zn. 12 C 105/2011, z něhož zjistil následující relevantní skutečnosti. Usnesením zastupitelstva města Frenštátu pod Radhoštěm ze dne 10. 4. 2008 byl pod č. 152/11 schválen odprodej určených pozemků za účelem výstavby polyfunkčních domů za stanovenou cenu, do podílového spoluvlastnictví žalovaných, přičemž podmínky kupní smlouvy měla stanovit rada města. Ta pak na svém zasedání dne 23. 4. 2008 usnesením pod č. 703/27 vzala na vědomí zákonné podmínky převodu nemovitostí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a v souladu s ustanoveními tohoto zákona

nestanovila podmínky kupní smlouvy na prodej nemovitostí dle uvedeného usnesení zastupitelstva města. Kupní smlouva na předmětné pozemky mezi stěžovatelem jako prodávajícím a žalovanými jako kupujícími byla následně uzavřena dne 21. 7. 2008, za stěžovatele ji podepsal starosta města. V čl. III odst. 6 smlouvy se žalovaní zavázali zrealizovat investorský záměr spočívající ve výstavbě polyfunkčních domů s tím, že byly stanoveny bližší kroky jeho realizace s konkrétními lhůtami. Pro případ porušení těchto závazků (kroků realizace záměru v daných lhůtách) se pak žalovaní zavázali uhradit stěžovateli smluvní pokutu ve výši 1.000.000 Kč za každý nesplněný závazek.

6. Vzhledem k tomu, že žalovaní nesplnili jeden ze svých závazků dle čl. III odst. 6 předmětné kupní smlouvy v určené lhůtě a následně k výzvě stěžovatele dobrovolně neuhradili požadovanou smluvní pokutu, podal stěžovatel na její zaplacení žalobu. Rozsudkem Okresního soudu v Novém Jičíně ze dne 8. 4. 2012 č. j. 12 C 105/2011-52 byla stěžovatelova žaloba na zaplacení částky 1.000.000 Kč zamítnuta a stěžovatel byl zavázán k úhradě nákladů řízení žalovaných. Okresní soud při uvážení relevantní právní úpravy dle zákona o obcích zdůraznil, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo; žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek, to přísluší výlučně starostovi. Ten však nemůže sám vytvářet vůli obce, může ji pouze navenek sdělovat a projevovat. V daném případě přitom zastupitelstvo města schválilo pouze základní náležitosti předmětné kupní smlouvy, proto o dalších smluvních ujednáních příslušelo rozhodnout radě města. Tak však uvedla, že žádné další podmínky smlouvy nestanoví. Za této situace, kdy ani zastupitelstvo, ani rada města nerozhodly o dalších ujednáních předmětné smlouvy, okresní soud dospěl k závěru, že ona další ujednání ve smlouvě nebyla projevem vůle stěžovatele, ale pouze starosty, který smlouvu za stěžovatele podepsal. Proto, s ohledem § 103 zákona o obcích a § 39 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.), bylo ujednání předmětné kupní smlouvy o smluvní pokutě od počátku neplatné, což však nemělo žádný vliv na platnost oné smlouvy v základních náležitostech, řádně zastupitelstvem schválených.

7. K odvolání stěžovatele Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 21. 12. 2012 č. j. 57 Co 597/2012-76 rozsudek okresního soudu potvrdil. Krajský soud uvedl, že i s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, je starosta obce nepochybně oprávněn určitým způsobem dotvářet a doplňovat již projevenou vůli obce. V daném případě je však otázkou, zda určujícím kritériem pro posouzení platnosti ujednání o smluvní o pokutě může být pouze možný pozitivní či negativní dopad na stěžovatele, jestliže se jedná o poměrně rozsáhlá ujednání, která jsou sice v zájmu obce, nicméně svým rozsahem a dopadem již původní zadání smlouvy značně překračují. Krajský soud se přitom ztotožnil se závěrem okresního soudu, že sjednáním sankčních vedlejších ujednání v kupní smlouvě starosta překročil meze svých oprávnění, a proto jsou tato neplatná pro rozpor se zákonem.

8. Následné dovolání stěžovatele bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014 č. j. 33 Cdo 2673/2013-97 odmítnuto, neboť Nejvyšší soud v daném případě neshledal po právní stránce zásadní význam rozhodnutí odvolacího soudu a odkázal na svůj rozsudek ze dne 24. 7. 2009 sp. zn. 23 Cdo 3826/2007, kde již byla vyřešena právní otázka platnosti smluvní pokuty sjednané starostou obce v situaci, kdy o použití tohoto institutu ve smlouvě nerozhodl příslušný orgán obce.

II.

9. Ústavní stížnost je důvodná.

10. Ústavní soud, jak vyplývá z čl. 83 Ústavy České republiky, je orgánem ochrany ústavnosti. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je proto oprávněn zasahovat jen tehdy, došlo-li v řízení k porušení ústavně zaručených práv a svobod. Tak se stalo i v nyní projednávaném případě, kde zejména bylo porušeno ústavní právo stěžovatele na samosprávu a dále jeho právo na spravedlivý proces.

11. Podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 jsou obce, tedy i stěžovatel, územními společenstvími občanů s právem na samosprávu. Jsou přitom samostatně spravovány zastupitelstvem a stát do jejich činnosti může zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 1 a 4 Ústavy).

12. Nyní projednávaný případ se týká právního jednání (dříve právních úkonů) obce v soukromoprávní sféře; klíčovou je otázka projevu vůle obce a rozsahu oprávnění starosty obce při něm. Touto problematikou se Ústavní soud již v minulosti ve své rozhodovací praxi zabýval. Ústavní soud předně připomíná, 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. Tvorbu a projevy vůle obce tak nelze mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo například o obchodní korporaci (dříve obchodní společnost). Naopak je při aplikaci relevantního podústavního práva regulujícího konkrétní právní jednání (právní úkony) vždy třeba přihlížet k principům samosprávného řízení obce, jehož významnou část tvoří nakládání s majetkem obce, neboť v opačném případě by se předmětné podústavní právo mohlo stát nástrojem ignorace smyslu a účelu ústavního principu samosprávy obce [nález sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 61/22 SbNU 49), nález sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 (N 103/23 SbNU 39); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Nelze tedy připustit formalistický výklad práva považující zkoumání skutečné vůle obce za irrelevantní, ať už by vedl k výsledku považujícímu zjevný exces člena samosprávy (starosty), ohrožující majetek obce, za projev vůle obce (jako tomu bylo ve výše citovaných dvou případech), či naopak k výsledku prakticky znemožňujícímu efektivní nakládání s obecním majetkem přehnaně restriktivním neuznáním právního jednání provedeného starostou za projev vůle obce. V druhém z uvedených situací by přitom takový formalistický výklad nemusel zasáhnout jen do ústavního principu samosprávy, ale též do základní zásady soukromoprávních vztahů, zásady autonomie vůle, majících i ústavní rozměr.

13. Vnitřní struktura obce i pravomoc a působnost jejích orgánů jsou blíže upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem je zastupitelstvo, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů obce (Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 141). Podle § 85 písm. a) zákona o obcích je zastupitelstvu mimo jiné vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitých věcí. Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti (§ 99 odst. 1 zákona o obcích) a mimo svých vyhrazených

pravomocí též podle § 102 odst. 3 zákona o obcích zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud je nemá vyhrazeny zastupitelstvo. Tyto tzv. nevyhrazené pravomoci tak rada může delegovat na další orgány, včetně starosty [Vedral, J. Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 534]. Starosta obce v souladu s § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek, přičemž však jak vyplývá z § 41 odst. 2 zákona o obcích ve znění účinném k datu uzavření kupní smlouvy v nyní posuzovaném případě, zařazeném v rámci ustanovení o hospodaření obce, právní úkony (dnes právní jednání), které vyžadují schválení zastupitelstva či rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou od počátku (absolutně) neplatné.

14. Rozsahu pravomoci starosty obce při tvorbě a projevu vůle obce se Ústavní soud blíže věnoval též v nálezu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63), v němž zdůraznil, že závěr o neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem se musí opírat o rozumný výklad dotčeného ustanovení; především je vždy nutné se ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. Tím zde je ochrana majetku obce před neodpovědným jednáním jednotlivce. To bylo ostatně vyjádřeno i ve shora citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 576/2000, podle něhož „[s]tarosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce“ (to podle Ústavního soudu tehdy i bez výslovné zákonné úpravy vyplývalo z čl. 101 Ústavy). V témže nálezu pak Ústavní soud vyslovil, že jak podle stávající právní úpravy zákona č. 128/2000 Sb., tak podle dřívější úpravy zákona č. 367/1990 Sb. starosta nemůže sám vytvářet vůli obce, může ji pouze navenek sdělovat a projevovat. V nálezu sp. zn. II. ÚS 87/04, citovaném výše, pak Ústavní soud doplnil, že ačkoli starosta nemůže sám vytvářet vůli obce, „tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.“ Tímto relativně samostatným jednáním je potom třeba rozumět takové úkony, které nezahrnují podstatné náležitosti smlouvy, k jejímuž uzavření dal v souladu se zákonem o obcích souhlas odpovídající kolektivní orgán obce, a vyplývají z vůle jím vyjádřené. Jiný výklad by – jak bylo naznačeno i v bodě 11 výše – v takové situaci mohl být považován za přehnaně formalistický, pokud by navíc z hlediska shora uvedeného účelu schvalování právního úkonu obce zastupitelstvem (radou), a to i s ohledem na požadavek ochrany soukromoprávních vztahů a smluvní volnosti stran, postrádal smysluplné nebo rozumné odůvodnění (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2384/11 ze dne 15. 5. 2012, bod 21).

15. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 87/04 tak Ústavní soud konkrétně za neústavní považoval závěr obecných soudů o neplatnosti dodatku k nájemní smlouvě upravujícího výši nájmu, který podepsal starosta obce bez předchozího projednání a schválení radou obce. Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, a tak podle Ústavního soudu starosta podpisem dodatku nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy.

16. Popsanou perspektivou je třeba nahlížet i nyní posuzovaný případ stěžovatele. Zde zastupitelstvo obce v souladu se zákonem rozhodlo o prodeji určených pozemků žalovaným, přičemž stanovilo i kupní cenu, tedy všechny podstatné náležitosti kupní smlouvy. Krom nich pak vyjádřilo i účel prodeje pozemků, kterým byla výstavba

polyfunkčních domů. Tak byla v zásadních bodech vytvořena vůle obce (stěžovatele), která nebyla dále nijak specifikována radou, a tudíž představovala rámeček pro následné sjednání smlouvy starostou. Je přitom stěžejí představitelné, že by zastupitelstvo obce či rada obce zamýšlely uzavřít „holou“ kupní smlouvu, obsahující toliko podstatné náležitosti a žádné další ujednání. Naopak nebylo nijak v rozporu s vůlí vyjádřenou zastupitelstvem obce, pokud byla do vlastní smlouvy zahrnuta další zajišťovací ujednání ve prospěch obce, včetně ujednání o smluvní pokutě (dále pak ujednání o výhradě vlastnictví v čl. II. odst. 3 kupní smlouvy). Předmětné ujednání o smluvní pokutě totiž nejenže bylo sjednáno výlučně ve prospěch obce, a tudíž nemohlo nijak ohrozit obecní majetek, ale navíc jím byl zajišťován přímo závazek žalovaných k realizaci investorského záměru výstavby polyfunkčních domů, který odpovídal účelu prodeje nemovitostí stanovenému zastupitelstvem obce. Bez obdobného smluvního ujednání by tento účel nebyl ve smlouvě nijak zajištěn, což by v důsledku bylo v rozporu s rozhodnutím zastupitelstva obce, nejvyššího samosprávného orgánu obce, o účelu prodeje nemovitostí.

17. Z právě uvedeného vyplývá, že nelze souhlasit s názorem obecných soudů, že v daném případě bylo oprávnění rozhodovat o právním úkonu obce ve všech jeho podrobnostech beze zbytku rozděleno mezi zastupitelstvo obce a radu obce, a tedy za situace, kdy rada obce o žádných dalších podmínkách, respektive smluvních ujednáních nerozhodla, nejsou ona další ujednání obsažená ve smlouvě projevem vůle stěžovatele, ale pouze starosty. Vzhledem k tomu, že samo zastupitelstvo obce neurčilo, jakým konkrétním způsobem by se jím stanovený účel prodeje nemovitostí měl ve smlouvě zajistit, a rada obce o něm také nerozhodla, vedl by obecnými soudy přijatý názor ke stavu, kdy by naplnění stanoveného účelu nebylo chráněno, což by bylo v rozporu s rozhodnutím zastupitelstva obce, a tedy vůlí obce (stěžovatele) jím vyslovenou. Takový výklad je proto třeba považovat za zásah do práva obce na samosprávu i na spravedlivý proces.

18. Ústavní soud však zároveň zdůrazňuje, že jím učiněný závěr nijak nezpochybnuje pravidlo, že ze zákona je beze zbytku mezi zastupitelstvo obce a radu obce rozděleno oprávnění rozhodovat o samotných právních úkonech, tedy o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, a to minimálně v jejich podstatných náležitostech. Pokud však jde o sjednávání jejich dalších podrobností, které nebyly specifikovány v předchozím rozhodnutí zastupitelstva obce či rady obce, lze za určitých okolností připustit, aby tak učinil starosta v rámci následné negociace s další smluvní stranou, bez předchozího schválení zastupitelstvem, případně radou obce. Přitom je třeba v souladu s ústavním principem samosprávy zvažovat na straně jedné ochranu majetku obce před excesem jednotlivce a na straně druhé možnost efektivního a relativně pružného jednání obce coby účastníka (dynamických) soukromoprávních vztahů.

19. Lze tedy shrnout, že **jak vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle [nálezu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63)]. Takovéto jednání zahrnuje též sjednání smluvní pokuty výlučně ve prospěch obce, pokud je tak zajišťováno splnění účelu právního jednání obce (smlouvy) vyjádřeného v rozhodnutí příslušného orgánu**

obce (zastupitelstva obce či rady obce). Opačný závěr, o neplatnosti takového jednání starosty, by byl rozporný s ústavně zaručeným právem obce na samosprávu dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

20. Uvedenému závěru Ústavního soudu se přitom nepřičí ani dosavadní judikatura civilních soudů, zejména Nejvyššího soudu. Ten se otázkám tvorby a projevu vůle obce věnoval například ve svém nedávném rozsudku sp. zn. 30 Cdo 3328/2014 ze dne 28. 1. 2015 (všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná z <http://www.n soud.cz/>), v němž nakonec uzavřel: „*Poněvadž starosta obce nemůže (ohledně základních náležitostí, případně i dalších náležitostí právního úkonu, pokud takovou vůli projevilo zastupitelstvo obce) nijak ‚dotvářet‘ či ‚pozměňovat‘ projevenou (a dosud navenek v rámci právního úkonu obce formálně právně nevyjádřenou) vůli zastupitelstva obce, která (jako jediná) je relevantní pro vznik, změnu či zánik příslušného právního vztahu, pak právní úkon, který starosta obce učinil, aniž by tím vyjádřil vůli zastupitelstva své obce, je ve smyslu § 41 odst. 2 zákona o obcích od samého počátku absolutně neplatný. Jinými slovy řečeno, k takové absolutní neplatnosti právního úkonu dojde nejen tehdy, pokud starosta obce uzavřel s druhou smluvní stranou (s přihlédnutím k posuzované otázce prodeje obecního nemovitého majetku) za obec příslušnou převodní smlouvou, ačkoliv takový právní úkon zastupitelstvo obce předem neschválilo, ale i v případě, pokud o některé z podstatných náležitostí právního úkonu zastupitelstvo obce vůbec nerozhodlo, když vůli obce (o podstatných náležitostech právního úkonu) nelze dovozovat např. z chování zastupitelů při hlasování, či z obsahu diskuze předcházející vlastnímu usnesení zastupitelstva.*“ Obdobně též kupříkladu rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2064/2008 ze dne 24. 6. 2009 či rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4255/2009 ze dne 31. 5. 2011.

21. V nyní projednávaném případě zastupitelstvo obce uzavření kupní smlouvy (prodej pozemků) schválilo, přičemž rozhodlo o všech podstatných náležitostech smlouvy a navíc určilo i účel daného právního jednání. Proto posléze starosta nijak „nedotvářel“ či „nepozměňoval“ vůli projevenou zastupitelstvem obce, ale právě naopak ji vyjadřoval, když ve smlouvě se žalovanými sjednal kupní pokutu, jež zajišťovala účel prodeje obecních pozemků vyslovený zastupitelstvem obce (výstavbu polyfunkčních domů). Tím se posuzovaný případ rovněž zásadně odlišuje od případu řešeného v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009 sp. zn. 23 Cdo 3826/2007, na nějž odkázal Nejvyšší soud v napadeném usnesení ve věci stěžovatele. V daném případě se totiž jednalo o platnost smluvní pokuty, která jednak zajišťovala závazky obce, nikoliv druhé smluvní strany (v tomto smyslu byla sjednána v neprospěch obce), jednak byla do smlouvy zahrnuta dodatkem ke smlouvě bez schválení zastupitelstva za situace, kdy si zastupitelstvo obce předtím vyhradilo rozhodování o celé smlouvě a jejích případných změnách tím, že vlastní smlouvu na svém zasedání projednalo. Naopak ve stěžovatelově případě k žádnému takovému vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce v konkrétní záležitosti, které by znamenalo, že v dané věci rada obce, respektive starosta nebude moci rozhodovat, nedošlo. Jak uvedeno shora, zastupitelstvo obce rozhodlo toliko o podstatných náležitostech kupní smlouvy a určilo účel prodeje nemovitostí, přičemž žádné bližší podmínky kupní smlouvy nestanovila ani rada obce; starosta byl proto oprávněn jednat v intencích vůle projevené zastupitelstvem obce, což také při sjednání smluvní pokuty činil, jak bylo výše odůvodněno.

22. Konečně závěrem považuje Ústavní soud za záhodné připomenout, že v posuzovaném případě žalování námitku neplatnosti ujednání o smluvní pokutě uplatnili až v době, kdy se po nich stěžovatel začal domáhat zaplacení sjednané smluvní pokuty, přesvědčen o porušení smluvních povinností žalovaných; nikoli dříve, kupříkladu při podpisu předmětné kupní smlouvy. Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi opakovaně připomíná fundamentální význam zásady „pacta sunt servanda“ (smlouvy se mají dodržovat), respektive zásady autonomie vůle v soukromoprávních vztazích, do nichž patří i vztah mezi stěžovatelem a žalovanými v nyní projednávaném případě. Tato zásada se řadí mezi základní přirozenoprávní normy a je též součástí ústavního principu právní jistoty a ochrany důvěry účastníků právních vztahů v právo, jež náleží mezi základní znaky právního státu [nález sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bod 37; nález sp. zn. I. ÚS 2736/07 ze dne 14. 4. 2010 (N 83/57 SbNU 115)]. I s ohledem na ni, při vědomí účelu zákonného ustanovení o neplatnosti právního jednání učiněného starostou bez schválení odpovídajícím kolektivním orgánem obce, jímž je ochrana majetku obce před neodpovědným jednáním jednotlivce, se závěr obecných soudů o neplatnosti dotčeného ujednání o smluvní pokutě jeví jako neústavní (viz též bod 11 výše).

23. Ze shora uvedeného vyplývá, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014 č. j. 33 Cdo 2673/2013-97, rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2012 č. j. 57 Co 597/2012-76 a rozsudkem Okresního soudu v Novém Jičíně ze dne 8. 4. 2012 č. j. 12 C 105/2011-52 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Obecné soudy svým výkladem fakticky stěžovateli znemožnily projevit navenek vůli vytvořenou zastupitelstvem obce, respektive efektivně a pružně nakládat s obecním majetkem. Tímto svým výkladem, nerespektujícím účel zákonných ustanovení týkajících se tvorby a projevu vůle obce, pak zároveň porušily též stěžovatelovo základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. například shora citovaný nález sp. zn. II. ÚS 3292/09 či nález sp. zn. IV. ÚS 3185/13 ze dne 26. 11. 2014).

24. Ústavní soud tudíž podané ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil, a to v souladu s § 82 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 téhož zákona).

25. Ústavní soud podotýká, že svým nálezem žádným způsobem nepředjímá budoucí rozhodnutí obecných soudů o věci, s výjimkou závěru o platnosti sjednání smluvní pokuty stěžovatelem.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 25. srpna 2015

Ludvík David
předseda senátu

