

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

SAMOSPRÁVNÁ PŮSOBNOST ZASTUPITELSTVA OBCE

ZDENĚK KOUDELKA

V právní literatuře se rozvíjí debata¹, kdo má právo jednat za obec, je-li společníkem v obchodní společnosti a zda-li je některý orgán obce v postavení statutárního orgánu právnické osoby podle soukromoprávních předpisů². Uvedený problém je součástí vztahu a postavení zastupitelstva a rady, případně i starosty v rámci rozhodování a jednání obce. Při řešení této otázky je nutno se vyrovnat s teoreticko-právní a ústavní charakteristikou obce. Obec je subjektem veřejnoprávním.³ Tato její veřejnoprávní podstata zůstává zachována, i když jedná v soukromoprávních vztazích. Proto při charakteristice orgánů obce je nutné vyjít především ze základních předpisů upravující obecní samosprávu jako veřejnoprávní korporaci⁴. Tímto předpisem je na prvním místě Ústava ČR⁵, následně zákon o obcích⁶ a další práv-

¹ Jana Hamplová: Obec jako jediný společník ve společnosti s ručením omezeným, in Právní rádce č. 1/1997, s. 9. Karel Marek, Petr Průcha: Obec a města jako společníci a akcionáři, in Právní rádce č. 7/1997, s. 15.

² § 20 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

³ Blíže viz Dušan Hendrych: Právnické osoby veřejného práva, in Správní právo č. 1/1996 s. 1–15. Autor plně souhlasí s názory D. Hendrycha odmítající civilistický pohled na danou problematiku prezetovaný Viktorom Knappem v článku O právnických osobách, in Právník č. 10–11/1995 odmítající specifickou právní osobu veřejného práva.

⁴ Veřejnoprávní korporace je zde použito jako synonymum pro právnickou osobu veřejného práva, i když lze v některých teoretických právních textech najít odlišnosti.

⁵ Hlava 7, čl. 99–105 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb.

⁶ Zákon o obcích č. 367/1990 Sb., úplné znění 410/1992 Sb.

ní předpisy. Velmi omezeně lze použít na obec jako právnickou osobu předpisy soukromého práva a především občanského zákoníku upravující statutární poměry právnických osob⁷.

ÚSTAVNÍ VÝCHODISKO

Z orgánů obce, které přichází do úvahy při rozhodování kdo je oprávněn jednat za obec – zastupitelstvo, rada, starosta, zná Ústava jen zastupitelstvo. Rozhodovací pravomoc zastupitelstva definuje jako všeobecnou, v obci vrcholnou a prioritní. Podle Ústavy⁸ zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy⁹, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Tedy zastupitelstvo obce je z Ústavy příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy obce, jelikož dosud není zřízena vyšší samospráva. Radu a starostu naše Ústava vůbec nezmiňuje.

ZÁKON O OBCÍCH

Zákon o obcích upravuje všechny tři orgány – zastupitelstvo, radu a starostu. Ve svém textovém znění výjmenovává oblasti ze zákona vyhrazené v samostatné působnosti (samosprávě) zastupitelstvu s tím, že v zastupitelstvu nevyhrazených případech je příslušná rada. Starostu charakterizuje jako osobu zastupující obec navenek, nemá však mimo procedurálních žádné jiné výsostné pravomoci rozhodovat v samostatné působnosti¹⁰. Slabé postavení starosty odpovídá i tomu, že je volen zastupitelstvem a jemu odpovědný, nikoliv přímo voliči. Toto zastupování obce není možné vykládat v duchu soukromoprávních předpisů (občanský zákoník), ale jen s ohledem na ostatní ustanovení zákona o obcích, které přiznávají konkrétní oprávnění starostovi. Jinými slovy je toto zastupování velice blízké veřejnoprávnímu pojmu zastupování státu navenek v případě hlavy státu, jež bez dalších výslovných pravomocí může nakonec znamenat jen „právo na kla-

⁷ Samozřejmě občanský a obchodní zákoník se plně použije pro závazkové vztahy, v nichž je obec účastníkem. Pro statutární vztahy (vnitřní organizační vztahy a postavení obce jako právnické osoby) se však primárně použije Ústava a zákon o obcích.

⁸ Čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR

⁹ Ústavou používaný pojem samosprávy lépe vystihuje podstatu z hlediska horizontální dělby moci ve státě i teorie veřejné správy. V zákoně o obcích pojmu samospráva odpovídá samostatná působnost obce.

¹⁰ S výjimkou v případě mimořádných událostí dle § 47 zákona o obcích.

dení věnců a pronášení novoročních projevů". Toto zastupování je nutné z hlediska veřejnoprávního chápat symbolicky, neže z něj vyvozovat oprávnění rozhodovat o soukromoprávních úkonech obce či státu – korporací veřejného práva.

Výklad zákona o obcích, který omezoval působnost zastupitelstva v samosprávě na některé otázky ve prospěch rady, se mohl aplikovat jen do 31. 12. 1992, jelikož od účinnosti Ústavy 1. 1. 1993 se dostal do rozporu se zněním Ústavy charakterizující zastupitelstvo jako příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy a nejen v těch, které vyhrazuje zákon o obcích. Tento střed lze řešit podle pravidla, že norma vyšší právní síly (ústavní) má přednost před normou nižší právní síly (obsaženou v obyčejném zákoně).¹¹ Proto je dnes nutno vykládat zákon o obcích tak, že zastupitelstvo je příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy přičemž ve věcech stanovených v § 36 a 36a zákona o obcích toto své rozhodování nemůže přenést na jiný orgán. V ostatních věcech samosprávy pak může rozhodovat rada přímo na základě zákonného zmocnění¹², pokud si rozhodnutí nevyhradí zastupitelstvo.

Zastupitelstvo může danou věc rozhodnout i po rozhodnutí rady, jeho rozhodnutí je prioritní. Vůči třetím osobám se dá však uplatnit jen tehdy, pokud na základě předcházejícího rozhodnutí rady již nedošlo k uzavření smluvních vztahů (nájemní smlouva, smlouva o dílo). Samotné odlišné rozhodnutí zastupitelstva totiž neznamená neplatnost již učiněných soukromoprávních úkonů. Jinak je tomu, pokud souhlas zastupitelstva je zákonným předpokladem právního úkonu (převod nemovitosti). Jak již bylo uvedeno, přísluší starostovi v samostatné působnosti

¹¹ Stejně se účinností Ústavy stal nepoužitelný § 62 odst. 1 a 62a odst. 1 zákona o obcích pokud jde o nápravu nesprávných opatření a to obecně závazných vyhlášek. I když tato ustanovení nebyla výslovně zrušena, není možné dnes podle zákona o obcích postupovat. Podle Ústavy totiž může rušit obecně závazné vyhlášky Ústavní soud a při zákonném zmocnění v případě nezákonnosti Nejvyšší správní soud (čl. 87 Ústavy). Bylo by neústavní, aby obecně závazné vyhlášky dnes rušila Poslanecká sněmovna, která se jinak stala nástupcem České národní rady, již to umožňoval zákon o obcích. Rovněž zde přistupuje zcela jiné ústavní postavení zákonodárského orgánu. Podle dřívější úpravy formy vlády shromážděním s jednotnou a nedělenou státní mocí dané čl. 102 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. byla Česká národní rada nejvyšším orgánem státní moci a mohla si tedy obyčejným zákonem přivlastnit pravomoci, pokud to ústava nevytlučovala. Od 1993 je ovšem u nás forma vlády parlamentní republiky s dělbou moci a Parlament je jen nejvyšším orgánem moci zákonodárné, nikoliv veškeré státní moci. Proto může rozhodovat jen v zákonodárství a jiné rozhodnutí si nemůže přivlastnit ani obyčejným zákonem. Výjimky musí stanovit přímo ústavní pořádek (vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny). Těto základní ústavní změny si byl zákonodárský orgán vědom a proto v roce 1993 odmítl projednávat návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek, což není zákonodárná činnost, ještě před faktickým zřízením Ústavního soudu (viz návrh přednosty Okresního úřadu Žďár nad Sázavou proti městu Žďár nad Sázavou – nález č. 4/1993–94 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu).

¹² § 45 pí. p) zákona o obcích.

pouze procedurální rozhodnutí – možnost pozdržovacího veta vůči samosprávným rozhodnutím rady, podepisování usnesení zastupitelstva a rady. Avšak i usnesení zastupitelstva, které odmítá starosta podepsat a jež jinak bylo řádně schváleno je platným usnesením. V opačném případě by totiž bylo de facto přiznáno starostovi právo absolutního veta vůči usnesení obecního zastupitelstva, což jistě nebyl úmysl zákonodárce. I ze státovědeckého pohledu je nesmyslné, aby někdo mohl absolutně vetovat rozhodnutí orgánu, jemuž je politicky odpovědný a v právním důsledku jim odvolatelný, což starosta vůči zastupitelstvu v samosprávných otázkách je. Rovněž je možné připomenout, že i když ve své judikatuře Ústavní soud několikrát poukázal na neúplné podpisy pod obecně závaznými vyhláškami obcí (byl podepsán jen starosta a ne též místostarosta či jiný člen rady, jak požaduje zákon o obcích), žádnou z těchto vyhlášek pro uvedenou skutečnost nezrušil (zrušil je však z jiných důvodů). Názor J. Hamplové, že usnesení zastupitelstva je účinné až řádným vyhotovením a podepsáním zápisu z jednání zastupitelstva nemá oporu v zákoně. Zápis zastupitelstva nemá konstitutivní, ale jen deklaratorní povahu. Nelze účinnost podmiňovat písemnou formou, pokud ji právní řád přímo nevyžaduje. V opačném případě by též došlo k absurdnosti, že zastupitelstvo na začátku svého jednání schvaluje program zasedání, ale účinnost tohoto usnesení by byla dána až vyhotovením zápisu, tedy po skončení zasedání zastupitelstva. Rovněž usnesením zastupitelstvo např. neschvaluje obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti vydanou z důvodu naléhavosti radou, taková obecně závazná vyhláška pozbývá účinnosti již přímo okamžikem neschválení zastupitelstvem, nikoliv až vyhotovením usnesení.¹³

Teprve po rozhodnutí příslušného orgánu (zastupitelstvo, rada), na základě svého oprávnění zastupovat obec navenek může starosta za obec v samosprávných věcech činit konkrétní úkony (účastník valné hromady), je však vázán přijatými rozhodnutími orgánů obce, nemá svobodu rozhodování, pokud mu ji zastupitelstvo svým usnesením nedalo. Zastupitelstvo však může svým usnesením pověřit, že obec bude zastupovat při konkrétních jednáních i zástupce starosty či jiná osoba a to zvláště tehdy nebude-li mít důvěru ve starostu, jelikož v zastupitelstvu obhajoval jiné, než přijaté stanovisko. V takovém případě půjde o jednání za obec na základě usnesení zastupitelstva jako příslušného orgánu a ne o zastupování na plnou moc.

Ovšem i při doslovném výkladu je možné přímo ze zákona o obcích odvodit, že

¹³ § 52–53 zákona o obcích. Nálezy č. 45/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Trutnov x obec Jívka) a č. 30/1996 (skupina poslanců x Městská část Brno–střed) Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu. Jana Hamplová: Formální stránka rozhodování obce, in Právní rádce č. 8/1997, s. 45–46.

zastupitelstvo si může vyhradit i jiné samosprávné otázky než jen dle § 36 a 36a zákona o obcích, jelikož podle zákona „rada zabezpečuje řešení ostatních otázek spadajících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu“¹⁴. Toto zákonné znění neříká, že vyhrazenými věcmi jsou jen věci uvedené v § 36 a 36a, zákonem není vyloučeno, že vyhrazení může být provedeno usnesením obecního zastupitelstva. Kdyby totiž zákonodárce chtěl zastupitelstvu zákonem přiknout jen taxativně uvedené působnosti, pak by bylo zbytečné ustanovení zákona, které přímo zakazuje zastupitelstvu rozhodovat v přenesené působnosti s výjimkou územního plánování¹⁵. Protože ani doslovný výklad zákona o obcích nezakazuje zastupitelstvu rozhodovat i mimo otázky vyhrazené v § 36 a 36a,¹⁶ tak muselo být přijato toto zákonné omezení pro přenesenou působnost. Ovšem znovu je nutné zdůraznit, že i kdyby zákon o obcích takovéto výslovné omezení pro samosprávné působnosti zastupitelstva obsahoval, pak by byl od 1. 1. 1993 v rozporu s Ústavou ČR, která má při právní aplikaci s ohledem na právní sílu přednost.

VZAH OBČANSKÉHO ZÁKONÍKA K OBECNÍMU ZŘÍZENÍ

Zastánci stanoviska, že za obec jedná a rozhoduje starosta staví na stanovisku, že dle občanského zákoníku má mít každá právnická osoba statutární orgán, který za ni v právních vztazích jedná, v kombinaci se zněním § 52 zákona o obcích, který říká, že obec zastupuje navenek starosta. Toto stanovisko se vůbec nevypovídá s naší teorií občanského práva, kde občanský zákoník je považován za základní zákonný předpis občanského práva, ale nikoliv práva obecně. Mezi naším současným občanským zákoníkem a mezi obecným občanským zákoníkem z r. 1811 (ABGB) je rozdíl v tom, že ABGB byl považován za základní předpis práva obecně, nejen občanského a nejen soukromoprávního (v ABGB bylo upraveno i rakouské občanství). Dnes po novele z r. 1991 sice důležitost občanského zákoníku vzrostla, je obecným předpisem k speciální úpravě závazkových vztahů v obchodním zákoníku, počítá se, že bude absorbovat i normy rodinného či dokonce pracovního práva, ale zcela jistě není prioritním právním předpisem z pohledu veřejného práva. V našem případě z pohledu ústavně právní a správně právní úpravy obcí. To výslovně potvrzuje i sám občanský zákoník, který připouští v rámci občanskoprávních vztahů

¹⁴ § 36 odst. 3 zákona o obcích.

¹⁵ V tom případě by totiž mělo znít ustanovení § 36 odst. 1 „Obecní zastupitelstvo může rozhodovat jen:…“. Pojem *vyhrazení* zcela jistě značí, že přísluší rozhodovat v určité otázce výlučně určenému subjektu, neznamená to však, že v dalších věcech již rozhodovat nemůže spolu nebo vedle jiných, kterým to zákon umožňuje.

právní analogii¹⁶, tato právní analogie však nejde za hranici občanského práva jakožto právního odvětví a již vůbec ne do práva veřejného.

Obce nejsou zřízeny ani založeny soukromoprávním úkonem ať již podle občanského zákoníku (nadace) či jiného zákona (obchodní společnosti, veřejně prospěšné společnosti), nejsou soukromoprávními korporacemi, ale veřejnoprávními korporacemi vzniklé zákonem. Jejich právní subjektivita má zcela jinou povahu než u soukromoprávních subjektů a nelze na její vnitřní statutární předpisy vztáhnout občanský zákoník, ale vždy příslušný veřejnoprávní předpis (zákon o obcích). Z tohoto pohledu je hledání statutárního orgánu u obcí tak jak je charakterizován v občanském zákoníku či jiných předpisech soukromého práva marné. Obec totiž statutární orgán (orgán jednající za ni v právních vztazích plně a obecně) nemá. Stejně to bude platit i o budoucí veřejnoprávní korporaci územní samosprávy (vyšší územně samosprávném celku) anebo to již dnes platí o státu. Ani Česká republika, která v soukromoprávních právních vztazích vystupuje jako právnická osoba nemá statutární orgán. Statutárním orgánem není ani vláda, Parlament ani prezident. Každý z těchto i jiných orgánů může jednat jen ve svém podílu z celkové suverénní moci státu na základě dělby moci a ústavních kompetencí. Zcela jistě nelze ústavní oprávnění prezidenta zastupovat stát navenek¹⁷ vykládat jako jeho postavení statutárního orgánu České republiky podle občanského zákoníku, jelikož vztahovat předpis občanského práva na úpravu organických poměrů České republiky jakožto státu je nesmyslné. Stejně je tomu, pokud se týká úpravy obcí, které se prioritně řídí Ústavou a následně zákonem o obcích, tedy veřejnoprávními předpisy.¹⁸ Starosta obce je orgán veřejné moci a tuto svou povahu nestrácí ani při

¹⁶ § 853 občanského zákoníku. Toto ustanovení výslovně stanoví občanský zákoník jako obecný předpis pro občanskoprávní vztahy. Pro obchodní vztahy je občanský zákoník používán na základě § 261 odst. 2 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., nikoliv podle samotného občanského zákoníku. Stejně tak má zcela autonomní charakter v rámci soukromého práva právo pracovní (základní předpis zákoník práce) a rodinné (zákon o rodině). De lege lata tedy není občanský zákoník ani prioritním zákonem soukromého práva, natož práva obecně, i když se de lege ferenda uvažuje o tomto postavení nového občanského zákoníku v rámci soukromého práva.

¹⁷ Čl. 63 odst. 1 píš. a) Ústavy ČR. Navíc je tato pravomoc v případě rozhodnutí podmíněna kontrasiagnací premiérem či jím pověřeným členem vlády.

¹⁸ Problematika jednání za stát či obec jako veřejnoprávní korporace v soukromoprávních vztazích je ovšem velmi složitá. Soukromoprávní úkony ve prospěch státu a obce činí jejich orgány a v jejich jméno konkrétní funkcionáři, které lze nejspíše přirovnat k statutárním orgánům soukromoprávních korporací (právnických osob). Nejsou výslovně ale za statutární orgány označovány, pouze plní některé jejich funkce. Např. přednosta okresního úřadu plní funkce vedoucího organizace a tedy jakoby statutárního orgánu zaměstnavatele v pracovních právních vztazích (§ 8 odst. 3 zákona o okresních úřadech č. 425/1990 Sb.), u obcí je to ještě složitější neboť zde vůči zaměstnancům obce – pracovníkům obecního úřadu vystupuje za zaměstnavatele v pracovních právních vztazích tajemník obecního úřadu (§ 59 odst. 3 zákona o obcích) a vůči jiným zaměstnancům

jednání za obec v soukromoprávních vztazích. Může tedy jednat jen při zachování ústavní zásady, že moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹⁹

OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY

Vzhledem k složitosti a nejasnosti této problematiky by ji obce mohly vyřešit přijetím obecně závazných vyhlášek (např. o pravidlech hospodaření s majetkem obce). Možnost takových obecně závazných vyhlášek, pro něž není potřeba zákonného zmocnění, jelikož jsou prvotními právními normativními akty vydanými přímo na základě Ústavy,²⁰ již Ústavní soud akceptoval²¹, pokud tyto vyhlášky upravují vnitřní pravidla obce a autoritativně nevstupují do smluvních vztahů s třetími osobami (existující nájemní smlouvy)²². Rovněž zákon výslovně připouští přijetí obecně závazné vyhlášky v oblasti obecních bytů při poskytování bytové náhrady.²³ Taková obecně závazná vyhláška má předpoklad správnosti a i při názorech ji zpochybňujících by platila až do rozhodnutí Ústavního soudu. Obecně závaznou vyhláškou si zastupitelstvo obecně vyhradí řešení dalších otázek v samostatné působnosti vedle vyhrazených v zákoně o obcích a odstraní se tak rozhodování o vyhrazení jednotlivými usneseními ad hoc. Zvláště vhodné je v případě statutárních měst dělených na městské části upravit tuto problematiku ve statutu s tím, že rovněž

obce a též tam, kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, zde plní funkce zaměstnavatele starosta. Některé státní orgány – subjekty ústavního práva vůbec nemají soukromoprávní subjektivitu a v soukromoprávních úkonech místo nich jedná zákonem zřízené rozpočtové organizace (Kancelář prezidenta republiky, kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu). V praxi si lze představit, že pokud by skutečně starosta jednal jako statutární orgán např. v pronájmu obecních bytů, o jejichž pronájmu není vyhrazeno rozhodovat zastupitelstvu a ani se nemusí nabídka zveřejňovat podle § 36a odst. 4 zákona o obcích, a pronajímal je sám bez vědomí zastupitelstva a rady či dokonce v rozporu s jejich rozhodnutím, jistě by se přinejmenším vystavil nebezpečí podávání trestných oznámení, ne-li přímo trestního stíhání za zneužívání pravomoci veřejného činitele.

¹⁹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. V Ústavě, ale i v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, použitý pojem *státní moc* je nutno vykládat širěji. Uvedené ustanovení se vztahuje obecně na veřejnou moc, tedy nejen moc realizovanou státními orgány, ale i samosprávou.

²⁰ Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

²¹ Nález č. 15/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Brno–venkov x město Kuřim) Sbírkou náleží a usnesení Ústavního soudu.

²² Nález č. 13 (přednosta Okresního úřadu Teplice x město Krupky) a č. 20/1993–94 (přednosta Okresního úřadu Teplice x město Duchcov) Sbírkou náleží a usnesení Ústavního soudu.

²³ § 3 odst. 2 zákona č. 102/1992 Sb. provádějící občanský zákoník.

bude určeno, kdy za město rozhoduje zastupitelstvo či rada města a kdy orgány městských částí (svěření majetku města městským částem).

ZÁVĚR

Veřejnoprávní územní celky – stát, vyšší územně samosprávný celek ani obec nemají statutární orgán tak, jak je chápán v soukromoprávních předpisech. Za obec jako právnickou osobu rozhoduje orgán příslušný podle veřejnoprávních předpisů. Podle Ústavy je tímto orgánem zastupitelstvo, na základě zmocnění v zákonu o obcích tak může učinit i rada, pokud věc není zákonem vyhrazena či obecně závaznou vyhláškou nebo usnesením si ji nevyhradilo k rozhodnutí zastupitelstvo. Tyto orgány mohou pověřit zastupování v určeném soukromoprávním úkonu obce konkrétní fyzickou osobu. Nepověří-li nikoho, pak zastupuje na základě zákona starosta. Taková osoba, včetně starosty je povinna realizovat rozhodnutí příslušného orgánu – zastupitelstva či rady. Nemůže, pokud nemá zmocnění pro volnost v jednání, sama měnit rozhodnutí orgánů obce, protože není ani v případě starosty statutárním orgánem obce.

SUMMARY

**SELF-GOVERNING ACTIVITY
OF A PARISH COUNCIL****Zdeněk Koudleka**

The text deals with problems of the relation between a parish council (vestry) and municipal council in self-governing matters of municipality. The article is also concerned with a question – if one of those municipal bodies is in similar position as a statutory body of corporation according to civil rules. The text upholds a standpoint, that – according to The Constitution of Czech Republic – a municipal vestry is rightful to rule in all spheres of self-government in case they are not lawfully entrusted to vestry of higher territorial self-governing units. The municipal council can rule as far as statute or decree of the vestry does not reserve the decision to the vestry. As regards the issue of statutory body, the article claims that a municipality is a corporation of public law and that is why it is not possible to a priori apply provisions of civil code. So, the municipality does not have a statutory organ in that sense how it is comprehended in private law for corporations. This statutory body is not even a mayor with the right to represent the municipality, because the representation according to the public law is different from the civil one.