

# Analýza — Uzavření dodatku ke smlouvě (změna termínu dokončení díla) starostou bez schválení zastupitelstvem

**Obsahem analýzy je:**

- rekapitulace Vašeho dotazu,
- právní otázky, které budeme řešit,
- stručná odpověď,
- doporučené další kroky,
- podrobný právní rozbor,
- podklady,
- užitečné odkazy.

## Rekapitulace Vašeho dotazu

Uvádíte, že obec v červnu uzavřela zastupitelstvem schválenou smlouvu o dílo (zateplení obecní budovy). Tato smlouva určila za termín dokončení konec srpna. Součástí smlouvy bylo i sjednané 'penále' (nebo-li nároky plynoucí z porušení smlouvy) za každý den prodlení s dokončením díla.

Uvádíte, že starosta následně uzavřel dva dodatky k této smlouvě, kterými v obou případech odložil termín dokončení (což vnímáte jako 'prominutí' nároků z prodlení). Tyto dodatky nebyly schváleny zastupitelstvem, to je pouze "vzalo na vědomí" (na základě starostova tvrzení, že byl "k jejich uzavření oprávněn"). Zajímá Vás, zda jsou tyto dodatky platné. V případě, že nejsou, též chcete vědět, jak zajistit, aby obec vymáhala nároky z porušení smlouvy.

## Na základě Vašeho dotazu se zaměříme na tyto právní otázky:

1. Byl starosta oprávněn dodatky platně uzavřít bez schválení zastupitelstvem obce?
2. Co můžete udělat, aby obec vymáhala nároky plynoucí z porušení smlouvy (řádně hospodařila se svým majetkem)?

## Stručná odpověď

1. Dodatkem ke smlouvě se mění její podstatná náležitost (termín dokončení zateplení), a to v neprospěch obce. Rozhodování o tomto dodatku příslušelo zastupitelstvu, nikoliv starostovi. Dodatek tím pádem bude neplatný a obci vzniknou nároky plynoucí z porušení smlouvy.
2. Můžete využít některé z nástrojů kontroly hospodaření obce (například se obrátit na zastupitelstvo, radu, finanční výbor obce, podat podnět Ministerstvu vnitra ČR, iniciovat žalobu či podat trestní oznámení).

## Doporučené další kroky

1. Podejte podnět k zastupitelstvu obce, aby se zabývalo neplatností dodatků (a vymáhalo nároky plynoucí z porušení smlouvy).
2. Případně se obraťte na Ministerstvo vnitra s podnětem k provedení kontroly obce.

## Podrobný právní rozbor

### Byl starosta oprávněn dodatky platně uzavřít bez schválení zastupitelstvem obce?

Klíčovou otázkou je, jestli byl starosta oprávněn dodatek ke smlouvě, kterým se změnil termín dokončení díla, uzavřít, aniž by jej schválilo zastupitelstvo či rada obce. Základní pravidlo, které opakovaně zdůrazňuje jak Ústavní soud, tak Nejvyšší soud, zní, že pokud zastupitelstvo obce projeví vůli (tedy schválí smlouvu v určitém znění), starosta obce tuto vůli nemůže nijak 'dotvářet' ani pozměňovat.

Toto pravidlo zcela jednoznačně konstatuje [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015](#), podle kterého: *"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."* Ke stejnému závěru dochází Nejvyšší soud opakovaně a dlouhodobě, například v rozsudcích [ze dne 24. 6. 2009](#) nebo [ze dne 31. 5. 2011](#).

Ve Vašem případě zastupitelstvo schválilo smlouvu, ve které byl jednoznačně stanoven termín dokončení. Starosta následně tento termín změnil, aniž by k této změně byl zastupitelstvem zmocněn. Uvedené rozsudky tedy dopadají i na Váš případ. Starosta nebyl oprávněn dodatky uzavřít.

I [Ústavní soud](#) opakovaně konstatoval, že vytvářet vůli obce (to znamená rozhodovat o tom, s kým se uzavře jaká smlouva) přísluší výhradně zastupitelstvu nebo radě obce, nikoliv starostovi. Starosta je pouze oprávněn tuto vůli zastupitelstva uskutečnit (například tím, že podepíše zastupitelstvem schválenou smlouvu). Od rozhodnutí zastupitelstva se může odchýlit **výlučně** ve prospěch obce, a to pouze způsobem, aby jeho jednání vedlo ke splnění účelu smlouvy.

Například u smlouvy o dílo může být účelem smlouvy včasná rekonstrukce budovy. Pokud starosta nad rámec smlouvy sjedná se stavební firmou smluvní pokutu za každý den jejího prodlení s dokončením, splní tím obě výše uvedené podmínky. Smluvní pokuta je v tomto případě ve prospěch obce a jejím cílem je zajistit, že bude smlouva schválená zastupitelstvem včas splněna - dojde k rekonstrukci budovy v řádném termínu. Tato situace však nenastala.

Tím, že zastupitelstvo obce schválilo smlouvu, mimo jiné vyjádřilo svůj zájem *"o dané věci rozhodovat v jejím plném rozsahu."* Dodatky ke smlouvě tedy mělo před jejich podepsáním schválit zastupitelstvo obce. Velice podobný případ řešil [Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2009](#). V tomto případě starosta sjednal smluvní pokutu v neprospěch obce dodatkem, který též nebyl schválen zastupitelstvem (původní smlouvu přitom zastupitelstvo - stejně jako ve Vašem případě - schválilo). Nejvyšší soud tehdy dodatek označil za absolutně neplatný. S ohledem na podobnosti obou případů (pozdější dokončení stavby je taktéž v neprospěch obce) by soud pravděpodobně rozhodl obdobně.

Skutečnost, že zastupitelstvo obce dodatky následně "vzalo na vědomí" je bez právního významu. Aby bylo možné o platnosti dodatku uvažovat, muselo by zastupitelstvo dodatek schválit hlasováním

(projevit většinou vůli) ještě předtím, než ho podepsal starosta. Neschválení dodatku má za následek absolutní neplatnost. To mimo jiné znamená, že neplatnost zastupitelstvo nemůže zhojit tím, že by dodatek následně schválilo (viz např. [otázka 225 Příručky Svazu měst a obcí ČR](#)).

## **Co můžete udělat, aby obec vymáhala nároky plynoucí z porušení smlouvy (řádně hospodařila se svým majetkem)?**

Na základě výše uvedeného se domníváme, že dodatky v jejich stávající podobě jsou absolutně neplatné, a že obci skutečně vzniká vymahatelný právní nárok na nároky plynoucí z porušení smlouvy. Nebyl totiž dodržen termín dokončení díla sjednaný v původní smlouvě, kterou zastupitelstvo schválilo.

Stále zde nicméně jsou určité problémy. Zejména je potřeba, aby tento nárok někdo vymáhal. Pokud je zastupitelstvo přesvědčeno o tom, že starosta dodatky uzavřít mohl, pravděpodobně nebudou jeho členové hlasovat pro vymáhání nároků plynoucích z porušení smlouvy. Vy jako občan zastupitelstvu můžete vymáhání nároků navrhnout, nejprve ale budete muset zastupitele přesvědčit o tom, že jsou dodatky neplatné. Konečné rozhodnutí, jak se k věci postaví, je na zastupitelstvu.

Při své argumentaci se můžete opřít o zákonnou úpravu. Obce musí podle [zákona o obcích](#) hospodařit se svým majetkem účelně a hospodárně. Tato povinnost v sobě zahrnuje i to, že musí včas uplatňovat právo na náhradu škody.

V případě, že takto obec nepostupuje, máte jako občan několik možností. Jejich základní přehled najdete v našem manuálu [jak můžete kontrolovat hospodaření obce?](#)

Ve Vašem případě připadá v úvahu zejména zmíněný podnět k zastupitelstvu obce. Za předpokladu, že zastupitelstvo o potřebě vymáhat nároky plynoucí z porušení smlouvy nepřesvědčíte, doporučujeme podat podnět k Ministerstvu vnitra (můžete přitom využít náš vzor [Podnět k provedení kontroly obce](#)). V úvahu by mohlo připadat i iniciování žaloby na náhradu škody proti starostovi či podání trestního oznámení. Podrobnější informace o těchto možnostech naleznete v manuálu [jak můžete kontrolovat hospodaření obce?](#)

## **Podklady**

Při analýze Vaší situace jsme vycházeli z následujících veřejně dostupných podkladů a rozhodnutí:

- [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014](#)  
dostupný z:  
[https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/5BF69D88AEB69FC2C1257DF1003571C2?openDocument&Highlight=0](https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/5BF69D88AEB69FC2C1257DF1003571C2?openDocument&Highlight=0)
- [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2064/2008](#)

dostupný z:

[https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/E1AB2C2EEE507258C1257A4E0064BE9C?openDocument&Highlight=0](https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/E1AB2C2EEE507258C1257A4E0064BE9C?openDocument&Highlight=0),

- [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009](#)

dostupný z:

[https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/668B8EFEA5906D85C1257A4E0068ACFE?openDocument&Highlight=0](https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/668B8EFEA5906D85C1257A4E0068ACFE?openDocument&Highlight=0)

- [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007](#)

dostupný z:

[https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/B0C99172B0784615C1257A4E0068904C?openDocument&Highlight=0](https://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/B0C99172B0784615C1257A4E0068904C?openDocument&Highlight=0)

- [nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14](#)

dostupný z:

[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezyl/I\\_US\\_2574\\_14\\_an.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezyl/I_US_2574_14_an.pdf)

- [Příručka Svazu měst a obcí: 444 otázek a odpovědí pro starosty obcí.](#)

dostupná z:

<https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/8403/e-444-otazek-a-odpovedi-pro-starosty-obci.pdf>

## Užitečné odkazy

Poradna Frank Bold průběžně zpracovává shrnující právní manuály, vzory a interaktivní nástroje.

Pro lepší pochopení problému a řešení Vašeho případu Vám doporučujeme k bližšímu pročtení následující manuály:

[Jak můžete kontrolovat hospodaření obce?](#)

dostupné z:

<https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/hospodareni-obce-a-kraje/hospodareni-obce-a-kraje/rada/jak-muzete-kontrolovat-hospodareni-obce>

V řešení Vaší situace se Vám mohou hodit následující vzory či interaktivní nástroje:

[Podnět k provedení kontroly obce](#)

dostupný z:

<https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/hospodareni-obce-a-kraje/hospodareni-obce-a-kraje/vzor/podnet-k-provedeni-kontroly-obce>

Zpracováno ke dni 5.1.2022.

Právní poradna Frank Bold radí v případech, kdy je dotčen veřejný zájem, a to zejména v otázkách ochrany životního prostředí, boje proti korupci a nezákonného postupu úředníků.

Přečtěte si [podrobnější informace o tom, jak poradna funguje](#).



## Podpořte nás svým darem

Práce našich právních poradců je možná i díky Vaší podpoře. Pomozte svým finančním darem zachovat kvalitní bezplatné právní poradenství ve veřejném zájmu. Pro zaslání daru můžete využít [dárcovský formulář](#).

Děkujeme.