

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.07.2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007, ECLI:CZ:NS:2009:23.CDO.3826.2007.1

Číslo: 33/2010

Právní věta: Za vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v konkrétní záležitosti, je třeba považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce. Sjednání smluvní pokuty ve smlouvě o dílo starostou bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo schválení této smlouvy včetně jejích změn, je neplatným právním úkonem.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 24.07.2009

Spisová značka: 23 Cdo 3826/2007

Číslo rozhodnutí: 33

Číslo sešitu: 3-4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla:

Předpisy:

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

O k r e s n í s o u d v Sokolově rozsudkem ze dne 19. 9. 2006 zamítl žalobu na zaplacení částky 500 000 Kč s příslušenstvím (výrok pod bodem I) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II).

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalovaná jako objednatelka a žalobkyně jako zhotovitelka uzavřely dne 6. 8. 2002 smlouvu o dílo na výrobu a montáž ocelové konstrukce na zastřešení sportovního hřiště. Na toto dílo bylo nahlíženo jako na veřejnou zakázku, proto bylo vypsáno výběrové řízení na dodavatele díla a výsledky výběrového řízení byly projednány v rámci 61. zasedání zastupitelstva obce V. Soud prvního stupně zjistil, že na tomto zasedání zastupitelstvo obce většinou hlasů vyjádřilo souhlas s výsledky výběrového řízení i s vybranou společností pro zhotovení uvedené zakázky. Soud prvního stupně dále zjistil, že dne 23. 9. 2002 byl uzavřen dodatek č. 1 k této smlouvě o dílo. Předmětem tohoto dodatku bylo ujednání o zvýšení ceny díla, oproti původní smlouvě byla změněna doba plnění díla a platební podmínky. Dále zde byla nově sjednána smluvní pokuta, která zajišťovala plnění smlouvy ze strany žalované tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni smluvní pokutu ve výši 500 000 Kč za každé jednotlivé porušení smlouvy o dílo, které zakládá důvod k odstoupení od smlouvy o dílo podle jejího článku IX bodu 1. Dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo podepsal tehdejší starosta obce, pan M. S.

Soud prvního stupně dospěl k závěru, že smlouva o dílo byla mezi žalobkyní a žalovanou uzavřena platně. Soud prvního stupně dále dovodil, že projednáním uzavření smlouvy o dílo zastupitelstvem obce si tento orgán fakticky vyhradil rozhodování o této záležitosti ve smyslu § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v tehdy platném a účinném znění (dále jen jako „zákon o obcích“). Zastupitelstvo obce tak podle soudu prvního stupně mělo a mohlo nadále rozhodovat o veškerých záležitostech týkajících se shora uvedeného díla. S ohledem na to dospěl soud prvního stupně k závěru, že rovněž uvedený dodatek č. 1 měl být projednán zastupitelstvem obce. Ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva obce V. ovšem nelze dovodit, že zastupitelstvo obce vyjádřilo svůj souhlas s uzavřením dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo. Starosta tak bez příslušného pověření přistoupil k dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo, neboť tato smlouva mohla být měněna pouze po předchozím schválení zastupitelstvem obce s ohledem na to, že uvedený orgán si rozhodování o smlouvě o dílo na počátku fakticky vyhradil. Jelikož podmínka předchozího schválení dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo zastupitelstvem žalované nebyla splněna, dospěl soud prvního stupně k závěru, že dodatek č. 1 je absolutně neplatným právním úkonem.

K odvolání žalobkyně K r a j s k ý s o u d v Plzni rozsudkem ze dne 2. 5. 2007 potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok pod bodem I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok pod bodem II).

Odvolací soud při přezkumu napadeného rozhodnutí posuzoval především to, zda dodatek č. 1 ze dne 23. 9. 2002 ke smlouvě o dílo je platným právním úkonem, tedy zda podepsání tohoto dodatku starostou obce V. vyžadovalo či nikoliv schválení zastupitelstvem obce. Odvolací soud se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že pokud zastupitelstvo obce na svém 61. zasedání projednalo vlastní smlouvu o dílo, vztáhlo na sebe, resp. vyhradilo si schvalování této smlouvy včetně jejích změn, tedy i jejích eventuálních dodatků. Odvolací soud přitom vyšel ze skutkového zjištění vyplývajícího ze zápisu z 61. zasedání zastupitelstva obce, že zastupitelstvo obce vyslovilo souhlas jak s výběrovým řízením, tak i s dokumenty, které tvoří obsah předmětné smlouvy o dílo ze dne 6. 8. 2002. Odvolací soud potom dospěl stejně jako soud prvního stupně k závěru, že pokud zákon o obcích pro výhradu zastupitelstva obce ve smyslu § 84 odst. 4 nepředepisuje v § 102 odst. 3 zákona o obcích žádnou formu, může být výhrada učiněna jakýmkoliv neformálním způsobem, tedy i tím, že zastupitelstvo obce vyjádří s takovou smlouvou při hlasování svůj souhlas.

Odvolací soud se dále ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně v tom, že i podepsání dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo vyžadovalo předchozí souhlas zastupitelstva obce. Dodatek č. 1 obsahuje podle odvolacího soudu podstatný dopad do již existujícího závazku. Nelze proto přisvědčit žalobkyni, že starosta při uzavírání dodatku č. 1 jednal v intencích smlouvy o dílo ze dne 6. 8. 2002 a nevybočil tak z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce. Odvolací soud uzavřel, že předchozí souhlas zastupitelstva obce s uzavřením dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo byl nutný, přičemž tento souhlas nelze dovodit ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva obce, kde se daná věc projednávala. Odvolací soud odmítl argumentaci žalobkyně, že tento nedostatek zápisu z 63. zasedání zastupitelstva obce lze odstranit výpovědí svědků. Za situace, kdy zápis o průběhu zasedání zastupitelstva obce musí být písemný (§ 95 odst. 1 zákona o obcích), nemůže výpověď svědka přivodit konvalidaci právního úkonu. S ohledem na výše uvedené odvolací soud napadený rozsudek potvrdil, aniž by se zabýval tím, zda pro přiznání žalované smluvní pokuty byly nebo nebyly naplněny věcné předpoklady.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání. Jeho přípustnost zakládá na § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., jelikož rozhodnutí odvolacího soudu má podle jejího názoru po právní stránce zásadní význam. Za otázku zásadního právního významu, jež dosud nebyla v rozhodovací praxi dovolacím soudem vyřešena, považuje dovolatelka to, jakým způsobem si zastupitelstvo obce vyhrazuje, resp. může vyhradit rozhodování o záležitostech, které jsou zákonem vyhrazeny radě obce, a jestli se případně tato výhrada vztahuje i na následné úkony učiněné v dané věci.

Jako dovolací důvod uplatňuje dovolatelka nesprávné právní posouzení věci odvolacím soudem (§

241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.), když odvolací soud aplikoval na sporný vztah správně ustanovení zákona o obcích, ale nesprávně je vyložil. Dovolatelka je toho názoru, že odvolací soud nesprávně aplikoval § 84 odst. 4 ve spojení s § 102 odst. 3 zákona o obcích, když dovodil, že pro výhradu zastupitelstva obce o rozhodování určitých záležitostí není předepsána žádná forma. Podle odvolacího soudu se tak může stát jakýmkoliv neformálním způsobem, tedy i tím, že se zastupitelstvo obce konkrétní smlouvou zabývá.

Odvolací soud podle názoru dovolatelky pochybil, když aplikoval rozdílným způsobem ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích o povinné písemné formě zápisu ze zasedání zastupitelstva obce na obdobně nejednoznačné zápisy z 61. a 63. zasedání zastupitelstva žalované. Odvolací soud nejprve naznal, že si zastupitelstvo obce vyhradilo otázku uzavírání smlouvy o dílo tím, že se jí na zasedání zabývalo. Poté ale dovodil, že zastupitelstvo obce nedalo souhlas s podepsáním dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo, jelikož toto není možné dovodit ze zápisu o průběhu 63. zasedání zastupitelstva obce. Podle dovolatelky nelze ze zjištěného skutkového stavu dovozovat, zda si zastupitelstvo obce vyhradilo rozhodování o změnách smlouvy o dílo, resp. o uzavření dodatku č. 1, jelikož ze zápisu o průběhu 61. zasedání zastupitelstva obce není možné dovodit ani projednání, ani schválení smlouvy o dílo.

Dovolatelka dále vytýká odvolacímu soudu nesprávnou aplikaci ustanovení zákona o obcích upravující výhradu zastupitelstva obce v otázce její zákonem předepsané formy. Dovolatelka zastává názor, že výhrada zastupitelstva obce musí být učiněna na zasedání zastupitelstva obce způsobem a postupem vyžadovaným právními předpisy a že příslušné usnesení zastupitelstva obce musí být zachyceno v písemném zápise ze zasedání zastupitelstva obce. Z přeložených důkazů podle dovolatelky nevyplývá, že by zastupitelstvo obce přijalo jakékoliv usnesení, kterým by si podle § 102 odst. 3 zákona o obcích vyhradilo rozhodování ve věci smlouvy o dílo, ani že by zastupitelstvo obce její obsah projednalo a schválilo. Není proto zřejmé, z čeho odvolací soud vyvodil, že došlo k výhradě dle citovaného ustanovení zákona o obcích oním neformálním způsobem.

Pro případ, že by dovolací soud dospěl k závěru, že si zastupitelstvo obce vyhradilo schvalování smlouvy o dílo i schvalování dodatku k této smlouvě, dovolatelka namítá, že rozhodnutí odvolacího soudu je v rozporu s nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 6. 6. 2005, sp. zn. [II. ÚS 87/04](#). V tomto nálezu dospěl Ústavní soud k závěru, že sjednání dodatku ke smlouvě nepředstavuje podstatnou změnu smlouvy o dílo, nemění-li podstatné náležitosti původní smlouvy. Z toho dovolatelka dovozuje, že i pokud by starosta uzavřel dodatek ke smlouvě o dílo bez předchozího rozhodnutí zastupitelstva žalované, nemohlo by se jednat o neplatný právní úkon, jelikož starosta žalované jednal v intencích uzavřené smlouvy o dílo. Zvýšení ceny obsažené v dodatku se týkalo změny střešní krytiny, kterou požadovala žalovaná. Sjednání smluvní pokuty potom nelze považovat podle dovolatelky za převzetí nového závazku, ale pouze za zajištění plnění povinností plynoucích ze smlouvy o dílo.

Z těchto důvodů dovolatelka navrhl, aby dovolací soud napadené rozhodnutí odvolacího soudu, stejně jako rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d dovolání zamítl.

Z o d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno včas oprávněnou osobou a obsahuje stanovené náležitosti, nejprve zkoumal, zda je dovolání přípustné.

Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud

to zákon připouští.

Podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř. je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu, jímž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé, a podle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. proti rozsudku, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl ve věci samé jinak než v dřívějším rozsudku nebo usnesení proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil. O žádný z uvedených případů se v posuzované věci nejedná.

Proti rozsudku odvolacího soudu, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, je dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. za podmínky, že dovolání není přípustné podle písmena b) tohoto ustanovení a dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

Podle § 237 odst. 3 o. s. ř. má rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem. Předpokladem je, že řešení právní otázky mělo pro rozhodnutí o věci určující význam, tedy že nešlo jen o takovou právní otázku, na niž rozsudek odvolacího soudu nebyl z hlediska právního posouzení věci založen.

Dovolací soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné, jelikož napadené rozhodnutí řeší právní otázku, jakým způsobem si zastupitelstvo obce vyhrazuje, resp. může vyhradit rozhodování o záležitostech, které jsou zákonem vyhrazeny radě obce, která ještě nebyla v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena.

Zákon o obcích v § 84 a násl. stanovuje, které pravomoci v samostatné působnosti obce jsou svěřeny výhradně zastupitelstvu obce. Současně s tím v § 84 odst. 4 upravuje tzv. atrakci pravomocí, tedy možnost danou zastupitelstvu obce vyhradit si k rozhodování další věci v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích. Podle ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích funkci rady obce plní starosta v obci, v níž není zřízena rada obce, nestanoví-li tento zákon jinak. O takovou situaci jde i v daném případě.

Vyhrazení pravomoci k rozhodování o určité záležitosti znamená, že o těchto věcech rada obce, resp. starosta nebude moci rozhodovat, a to až do okamžiku, než zastupitelstvo obce toto vyhrazení zruší. Zákon o obcích dále stanovuje, že zastupitelstvo obce rozhoduje na svých zasedáních formou usnesení. O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (§ 95 odst. 1 zákona o obcích).

Zákon tedy přímo nestanovuje, jakým způsobem zastupitelstvo obce výhradu podle § 84 odst. 4 zákona o obcích musí učinit. Protože ale zastupitelstvo obce rozhoduje o projednávaných otázkách usnesením zaznamenaným do zápisu o zasedání, lze dovodit, že i o vyhrazení pravomocí v samostatné působnosti obce je třeba rozhodovat usnesením, resp. že vyhrazení určité pravomoci musí být zřetelně zaznamenáno v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Rozhodnutí o vyhrazení určitých otázek spadajících do samostatné působnosti obce k rozhodování zastupitelstvem obce tak může být provedeno jednak usnesením o vyhrazení rozhodování o určitém obecně vymezeném okruhu záležitostí, tak usnesením o vyhrazení rozhodování o určité záležitosti v konkrétním případě. Kromě toho je možné za vyhrazení pravomoci podle § 84 odst. 4 zákona o obcích považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce, resp. starosty. Konkrétní otázku, kterou zastupitelstvo obce na svém

zasedání projednalo a rozhodlo o ní usnesením, a to i bez předchozího samostatného rozhodnutí o vyhrazení pravomoci k rozhodování o takové otázce, je třeba považovat za otázku vyhrazenou k rozhodování zastupitelstvem obce. Znamená to nikoli vyhrazení rozhodování o všech obdobných záležitostech (kupř. o uzavírání všech smluv o dílo), ale pouze rozhodování o jedné konkrétní záležitosti. Projednáním a schválením určité záležitosti na zasedání zastupitelstva obce tak zastupitelstvo obce vyjadřuje svůj zájem o dané věci rozhodovat v plném jejím rozsahu. Takový výklad zákona o obcích, který by umožňoval rozhodnutí zastupitelstva obce o schválení smlouvy bez následného souhlasu zastupitelstva obce změnit rozhodnutím rady obce, resp. starosty např. uzavřením dodatku ke smlouvě, by šel proti smyslu a účelu zákona o obcích, stejně jako proti článku 101 a článku 104 Ústavy České republiky.

Rozhodnutí zastupitelstva obce v konkrétní věci, které je zaznamenáno v zápise ze zasedání zastupitelstva obce, lze ovšem považovat za vyhrazení pravomoci o takové otázce rozhodovat pouze v případě, že ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce vyplývá, o čem zastupitelstvo obce jednalo a rozhodovalo a co schválilo.

V napadeném rozhodnutí dospěl odvolací soud k závěru, že pokud zastupitelstvo obce na svém 61. zasedání projednalo vlastní smlouvu o dílo, vztáhlo na sebe, resp. vyhradilo si i schvalování této smlouvy včetně jejích změn.

Dovolatelka v této souvislosti namítá, že ze zjištěného skutkového stavu nebylo možno dovozovat, že si zastupitelstvo obce na svém 61. zasedání vyhradilo rozhodování o smlouvě o dílo, ani že smlouvu o dílo schválilo. Stejně tak dovolatelka namítá, že ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva obce nelze dovodit, že si zastupitelstvo obce vyhradilo schválení dodatku ke smlouvě o dílo, ani že dodatek ke smlouvě o dílo skutečně schválilo.

Tato námitka dovolatelky však představuje uplatnění dovolacího důvodu podle ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř., tedy důvodu, že rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování. Podle uvedeného ustanovení však nemůže být tímto dovolacím důvodem odůvodněno dovolání, jehož přípustnost vyplývá z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Dovolací soud je tomto případě vázán skutkovým zjištěním, tak jak je učinil soud prvního stupně a soud odvolací, toto skutkové zjištění přezkoumávat nemůže a musí z něj vycházet. Nejvyšší soud je tedy vázán skutkovým zjištěním odvolacího soudu, že zastupitelstvo žalované na svém 61. zasedání vyslovilo souhlas s výběrovým řízením na dodavatele předmětného díla a s dokumenty, které tvoří obsah předmětné smlouvy o dílo ze dne 6. 8. 2002. Na základě tohoto skutkového zjištění nelze než dovodit, že zastupitelstvo obce dalo souhlas s uzavřením takové smlouvy o dílo, která odpovídá návrhu předloženému v rámci výběrového řízení dovolatelkou. Tímto zastupitelstvo obce rozhodlo o tom, v jakém znění má být uzavřena smlouva o dílo se zhotovitelem díla, a vyhradilo si tak i právo rozhodovat o jejích případných změnách. Nejvyšší soud je současně vázán i skutkovým zjištěním odvolacího soudu, že ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva žalované nelze dovodit souhlas s uzavřením dodatku č. 1 k předmětné smlouvě o dílo. Podle tohoto zápisu byla odsouhlasena pouze „změna úpravy střešní krytiny oproti PD - zastřešení sportovního areálu“.

K argumentaci dovolatelky nálezem Ústavního soudu je třeba uvést, že sjednání smluvní pokuty skutečně není podstatnou náležitostí smlouvy dílo. Zároveň je ale nutné přisvědčit odvolacímu soudu, že sjednání uvedené smluvní pokuty představuje podstatný dopad do již existujícího právního vztahu. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že Ústavní soud v odůvodnění uvedeného nálezu uvedl, že cílem zákonné úpravy v zákoně o obcích bylo ochránit majetek obce před jednáním ohrožujícím tento majetek. Z tohoto ústavního nálezu vyplývá, že pokud kolektivní orgán obce rozhodl o udělení souhlasu k uzavření určité smlouvy a tím vytvořil vůli obce v zásadních bodech, může jiný orgán obce jednat pouze v rámci tohoto rozhodnutí. Za takové jednání však nelze považovat sjednání předmětné smluvní pokuty.

Starosta tak podepsáním dodatku ke smlouvě o dílo obsahujícímu dohodu o předmětné smluvní pokutě podle skutkového zjištění odvolacího soudu překročil rámeč stanovený rozhodnutím zastupitelstva obce pro jednání s dodavatelem díla. Z toho důvodu je nutné uzavřít, že starosta obce byl oprávněn sjednat pouze takový dodatek, který bude obsahovat schválené změny smlouvy o dílo, tedy navýšení ceny díla z důvodu úpravy střešní krytiny, a nikoli smluvní pokutu. Dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo je tak v té části, která obsahuje smluvní pokutu, neplatný.

Ze shora uvedeného vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích důvodů správný. Nejvyšší soud proto podané dovolání podle § 243b odst. 2, věty před středníkem, o. s. ř. jako nedůvodné zamítl.