



odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-36470-2/ODK-2014

Praha 31. března 2014

Vážený pan
JUDr. Dominik Tomášek
Magistrát města Plzně

elektronicky na e-mail: tomasek@plzen.eu

Odpověď na dotaz – schvalování smluv o dílo a jejich dodatků

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra obdržel dne 17. března 2014 prostřednictvím elektronické pošty Vaše podání týkající se problematiky schvalování dodatků ke smlouvám o dílo, jejichž předmětem je vybudování nové nemovitosti, která se stane součástí majetku obce. Konkrétně se tážete, zda je možné svěřit radě obce (v tomto případě radě města Plzně) schvalování dodatků k takové smlouvě, když „základní“ smlouvu schvaluje zastupitelstvo obce s odkazem na ustanovení § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Poukazujete na to, že schvalování všech dodatků zastupitelstvem obce je nepružné s ohledem na často rychle se měnící vývoj stavby.

K uvedené problematice uvádí Ministerstvo vnitra následující stanovisko. Ministerstvo vnitra zastávalo názor, že v rámci veřejné zakázky na stavební práce, jejímž předmětem je vybudování nové nemovitosti pro město, je smlouva o dílo nabývacím titulem a zadavatelem veřejné zakázky dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), je zastupitelstvo obce, neboť tomu je dle ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích vyhrazeno rozhodování o „nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce“. Vzhledem ke skutečnosti, že součástí procesu zadávání veřejných zakázek je celá řada úkonů, které musí zadavatel provádět a zastupitelstvo obce je orgán, který nezasedá permanentně, vycházelo Ministerstvo vnitra analogicky z ustanovení § 151 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které upravuje úkony zadavatele, ve kterých se nemůže nechat v rámci zadávacího řízení zastoupit. Z toho Ministerstvo vnitra vyvodilo, že takové „nedelegovatelné úkony“ je nutné schválit zastupitelstvem a ostatní úkony v zadávacím řízení může vykonávat rada obce.



Stěžejním úkonem je pak výběr nejvhodnější nabídky. Ministerstvo vnitra dovodilo, že schválení pořadí uchazečů a výběr nejvhodnější nabídky v sobě automaticky obsahuje i udělení souhlasu s návrhem smlouvy, neboť ten musí být *ex lege* součástí nabídky vítězného uchazeče (srov. ustanovení § 68 odst. 2 věty druhé zákona o veřejných zakázkách) a není možné ho před samotným podpisem měnit (nebylo by tak nezbytně nutné přijímat samostatné usnesení, kterým by zastupitelstvo schvalovalo smlouvu).

U veřejných zakázek na stavební práce, jejichž předmětem je vybudování nové stavby vyhlášených obcemi po 1. lednu 2014 došlo s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) ke změně v oblasti kompetencí obecních orgánů.

Občanský zákoník se vrací k zásadě *super ficies solo cedit*, která byla v českém soukromém právu uznávána do roku 1951, kdy od ní bylo upuštěno. Tato zásada v praxi znamená, že stavba je součástí pozemku. Dle ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku platí: „*Nemovitě věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovitě věci prohlásí zákon.*“. Právní úprava platná do 31. prosince 2013 za nemovitosti považovala i stavby spojené se zemí pevným základem. Stavba dle nové právní úpravy již není samostatnou nemovitostí, ale je součástí věci (srov. ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku: „*Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení /dále jen „stavba“/ s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.*“).

Výše uvedenou změnu je tak třeba promítnout do výkladu oprávnění jednotlivých obecních orgánů v rámci zadávacího řízení. Pokud je tedy předmětem veřejné zakázky vybudování nové obecní stavby, a to na pozemku obce, není již taková stavba samostatnou nemovitou věcí, ale toliko součástí pozemku, ke kterému „přiroste“. Z pohledu ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích, tak došlo k jistému zúžení vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, neboť předmětné úkony zadavatele v rámci předmětných veřejných zakázek již nebudou spadat do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, nýbrž budou spadat do tzv. „nevyhrazené pravomoci“ rady obce. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby si zastupitelstvo obce buď *ad hoc* nebo generálně (např. vnitřní směnicí) vyhradilo určitý druh veřejných zakázek (např. od určité výše plnění) k rozhodování s odkazem na ustanovení § 84 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 102 odst. 3 zákona o obcích. Pokud by tomu tak nebylo, smlouvu o dílo na vybudování nové stavby by v rámci výběru nejvhodnější nabídky schvalovala rada obce. Problematika se schvalováním dodatků k takovéto smlouvě by pak nevystala.

Postup obce jako zadavatele předmětných veřejných zakázek, který byl použitelný do 31. prosince 2013 bude zachován v případě, kdyby obec budovala stavbu na cizím pozemku (např. z titulu práva stavby zřízeného ve prospěch obce, nebo obcí nabytého převodem), kdyby budovala stavbu, která zůstává i po 1. lednu 2014 nemovitostí (viz ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku – podzemní stavby se samostatným účelovým určením) a v případech, kdy by si proces zadávání



předmětných zakázek zastupitelstvo obce vyhradilo dle ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích. V takových případech je pak nutno řešit Vámi naznačené situace, kdy je třeba operativně přijmout dodatek ke smlouvě, který se zpravidla bude týkat změny ceny díla s ohledem na nutnost provést neočekávané vícepráce.

Obecně platí, že ostatní orgány obce se mohou pohybovat v mezích vůle vytvořené oprávněným orgánem obce. Pokud by mělo být přistoupeno k tomu, že rada obce má být oprávněna schvalovat dodatky předmětné smlouvy o dílo týkající se navýšení ceny (z důvodu větší operativnosti svolávání rady obce), bude třeba, aby usnesení zastupitelstva, kterým se schvaluje smlouva, jasně vyjádřilo vůli zastupitelstva nechat určitý prostor, kde by mohla být vůle zastupitelstva dotvořena jiným orgánem, který bude zároveň určen. Pokud by tomu tak nebylo a došlo by k navýšení ceny díla, bylo by nutné, aby o tomto navýšení (dodatku smlouvy) rozhodlo zastupitelstvo obce. Ministerstvo vnitra má za to, že je možné, aby zastupitelstvo obce, které usnesením rozhodlo o výběru nejhodnější nabídky, současně přijalo usnesení, kterým např. určí, že rada obce je oprávněna rozhodovat o navýšení ceny díla, které v celkovém součtu nepřekročí X procent z ceny díla. Tím bude zajištěna dostatečná pružnost obce v reakci na vývoj stavebních prací a zároveň bude ošetřeno, že případné nutné vyšší navýšení ceny díla by již muselo být schváleno zastupitelstvem obce.

Dovolujeme si upozornit, že výše uvedené názory Ministerstva vnitra nejsou právně závazné, neboť právně závazný výklad právních předpisů ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může podávat jen příslušný soud.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec
tel. č.: 974 816 477
e-mail: tomas.jirovec@mvcz.cz