

## **Bez souhlasu zastupitelů**

### **Může rada města změnit nájemní smlouvu proti vůli zastupitelstva?**

Když valná hromada akciové společnosti rozhodne o pronájmu jedné z výrobních hal podniku za přesně daných podmínek, mělo by vedení této společnosti bez vytáček poslechnout. Když Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR zaváže vládu ČR k pronájmu zámku Štířín za určitých podmínek, měla by vláda ČR poslechnout, neboť se zodpovídá právě dolní sněmovně. Pokud ale zastupitelstvo obce zaváže svou radu k pronájmu areálu či budovy za určitých podmínek, rada obce se rozhodnutím zastupitelstva řídit nemusí. Přesně takový byl dosavadní výklad Ministerstva vnitra před nabytím účinnosti novely zákona o obcích, tzn. do 1. 7. 2016. Stanovisko ministerstva šlo z našeho pohledu proti smyslu zákona o obcích, dokonce i proti ústavnímu vymezení práva na samosprávu tak, jak je zakotveno v Ústavě ČR. Zamysleme se nad důsledky popsání výkladu. Pokud se rada obce rozhodne pronajmout budovu své radnice, sportovní areál, školku, most nebo jakoukoli jinou nemovitou - ale i movitou - věc, nic jí v tom nemohlo zabránit. Dokonce ani názor většiny v zastupitelstvu, kterému se však rada zodpovídá. Zastupitelé se o tom navíc vůbec nemuseli dozvědět.

### **Kauza Litoměřice**

V Litoměřicích byla po dlouhá léta citlivým tématem budoucnost známého areálu výstaviště Zahrada Čech. Ten nevypadal příliš reprezentativně, a tak se v roce 2012 zastupitelstvo rozhodlo pronajmout jej investorovi. Zastupitelstvo odhlasovalo i konkrétní znění nájemní smlouvy, která poměrně nízký nájem kompenzovala povinností nájemce investovat do rekonstrukce areálu. Pokud by investor neplnil stanovené podmínky, obec směla od smlouvy odstoupit. Smlouva v zastupitelstvem schváleném znění byla také s vítězem výběrového řízení na pronájem areálu podepsána.

Na konci roku 2015 však rada města schválila k nájemní smlouvě dodatek, který povinnost nájemce investovat do rozvoje areálu výrazně upravil. Tento dodatek neprošel schvalováním zastupitelstva a vyvstává tedy otázka, zda ho rada byla oprávněna uzavřít.

### **Spor o pravomoci**

Rada obce měla podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „Zákon“ či „zákon o obcích“) ve znění do 1. 7. 2016 vyhrazenou pravomoc rozhodovat o uzavírání nájemních smluv. Spor zde byl o to, jaký byl vztah mezi touto pravomocí a právem zastupitelstva vyhradit si další pravomoc navíc k těm, které mu byly explicitně zákonem svěřeny a zároveň nebyly vyhrazeny radě (§ 84 odst. 4 Zákona).

Podle striktního výkladu Ministerstva vnitra není možné zasáhnout do zákonem vyhrazených pravomocí rady za žádných okolností. Podle našeho názoru bylo třeba zmíněná ustanovení vykládat poněkud jinak.

Jak uvádí § 84 odst. 1 Zákona, „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce.“ V souladu s § 35 odst. 1 Zákona by mělo zastupitelstvo rozhodovat o veškerých otázkách týkajících se obce, pokud nejsou svěřeny krajům, resp. nepatří do přenesené působnosti obcí nebo nejsou svěřeny jinému správnímu úřadu. Žádné omezení pravomocí samostatné působnosti tu tedy nenajdeme.

Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem a podle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR rozhoduje zastupitelstvo obce ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Z těchto ustanovení

vyplývá, že by neměla existovat žádná otázka v samostatné působnosti obce, o níž by zastupitelstvo nemohlo rozhodovat či rozhodnout. V Ústavě není ani zmínka o jiném orgánu obce (např. radě), který by měl rozhodovat o určitých záležitostech v samostatné působnosti. To odpovídá i Evropské chartě místní samosprávy, když podle jejího čl. 3 odst. 2 věty první vykonávají právo na samosprávu rady nebo shromáždění, která jsou složena z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva, a mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné.

Z výše popsaného vyplývá, že:

1. zastupitelstvo je nejvyšší orgán obce,
2. neexistuje žádná záležitost, o které by zastupitelstvo v samostatné působnosti nemohlo rozhodovat,
3. rada je pouze výkonným orgánem zastupitelstva, který plní vůli zastupitelstva, jemuž se zodpovídá.

Dle našeho názoru je tedy správný výklad takový, že zastupitelstvo si sice nemůže uzurpovat právo rozhodovat o veškerých záležitostech spadajících do vyhrazené pravomoci rady obce, ale smí si z ní ad hoc vyhradit konkrétní věc. Jinými slovy, zastupitelstvo nemohlo rozhodovat např. o všech nájemních smlouvách, které obec do účinnosti novely uzavírala, ale smělo si vyhradit jednu nájemní smlouvu, která by podléhala pouze rozhodování zastupitelstva.

### **Skryté nebezpečí**

Výše popsaný výklad Ministerstva vnitra skýtal nebezpečí hlavně ve svém obrovském korupčním potenciálu. V praxi samozřejmě nebylo třeba, aby zastupitelstvo velkých měst rozhodovalo o nájemních smlouvách ke každé zahradě nebo bytu. Zastupitelstvo bude mít vždy logicky zájem mít kontrolu nad pronájmem strategických a pro město důležitých objektů. Pokud si ale rada obce směla měnit veškeré nájemní smlouvy podle libosti, byť by původní podmínky schválilo zastupitelstvo, ztrácí ad hoc vyhrazená pravomoc zastupitelstva smysl.

Pro změnu nájemní smlouvy pak postačovala často pouze minimální úprava spočívající ve vyškrtnutí jednoho odstavce či písmene. K tomu, aby na takovou změnu, kterou rada provedla, někdo přišel, musel by aktivně porovnávat a studovat zápisy z jednání rady a znění smluv před a po schválených úpravách. Nalezení nevýhodných úprav smluv tak byla více méně otázka náhody.

Ba co víc, o nevýhodné změně smlouvy se často nemusí dovědět ani samotná rada obce v případě, že jeden z radních nebo obecních úředníků „protlačí“ drobnou úpravu smlouvy, kterou rada společně se spoustou dalších projednávaných bodů odsouhlasí. Tato praxe je podle našich informací běžnou obzvláště ve velkých městech, kde se projednávají desítky návrhů na každém jednání rady.

### **Stav po novele a vyhrazená pravomoc ad hoc**

Novela zákona o obcích č. 106/2016 Sb. primárně dávala do souladu zákon o obcích s novým občanským zákoníkem. Nicméně právě vyškrtnutí § 102 odst. 2 písm. m) mělo podle důvodové zprávy právě protikorupční smysl.

Nově tedy uzavírání nájemních smluv spadá obecně do nevyhrazené pravomoci rady. Je tedy zřejmé, že si zastupitelstvo smí vyhradit pravomoc rozhodovat o konkrétní nájemní smlouvě po dobu její platnosti, resp. do té doby, než se této pravomoci zřekne.

Je tedy nezbytné uvědomit si, jakým způsobem může k takovému ad hoc vyhrazení pravomocí dojít. K vyhrazení totiž není třeba explicitní usnesení zastupitelstva ve smyslu: „zastupitelstvo si tímto vyhrazuje pravomoc rozhodovat o smlouvě č. 123...“ K vyhrazení totiž postačuje pouhé rozhodnutí o dané věci. Typicky jde o schválení znění smlouvy či podmínek veřejné soutěže nebo zadávací dokumentace veřejné zakázky apod. Novelu zákona o obcích lze v tomto případě jedině přivítat, byť jsme toho názoru, že dosavadní špatnou praxi bylo možné překlenout výkladem.

### **Pozor na stávající smlouvy**

Všem obcím tak nyní důrazně doporučujeme, aby si ve svých nájemních smlouvách udělaly „jasno“ o tom, který orgán je nyní oprávněn k jejím změnám. V případě, že zastupitelstvo před několika lety rozhodlo jakkoli o dané nájemní smlouvě či jen záměru nájemní smlouvu uzavřít, je možné, že pouze zastupitelstvo bude od nynějška oprávněno schvalovat ke smlouvě dodatky. V takovém případě je podle našeho názoru nyní bez významu, zda do 1. 7. 2016 schvalovala dodatky nájemních smluv rada. Pokud zastupitelstvo vzhledem k dané nájemní smlouvě projevilo svou vůli, přešla pravomoc rozhodovat do budoucna o změnách takové nájemní smlouvy, dle našeho názoru, nově automaticky na zastupitelstvo. Dodejme, že pokud by novela nabyla účinnosti již v roce 2015, např. zmíněný dodatek k nájemní smlouvě uzavřený radou královského města Litoměřice by byl dnes absolutně neplatný, neboť by o něm rozhodoval nepříslušný orgán podle § 41 odst. 2 zákona.

*Marek Zelenka, právník občanského sdružení Oživení*

Vyšlo v časopise Pro Města a Obce v srpnu 2016