Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2021, sp. zn. 25 Cdo 15/2021, ECLI:CZ:NS:2021:25.CDO.15.2021.1

Číslo: 87/2022

Právní věta:

Ukončila-li obec jednání o uzavření smlouvy vedené na základě řádně zveřejněného záměru pronajmout nemovitý obecní majetek z důvodu upřednostnění jiné nabídky nově zvoleným starostou a částí členů rady obce, má smluvní strana, která již důvodně předpokládala uzavření smlouvy, právo na náhradu škody.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 27.05.2021

Spisová značka: 25 Cdo 15/2021

Číslo rozhodnutí: 87

Číslo sešitu: 9

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Obec, Předsmluvní odpovědnost (o. z.)

Předpisy: § 102 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.
§ 1729 o. z.
§ 38 zákona č. 128/2000 Sb.
§ 39 zákona č. 128/2000 Sb.
§ 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Dotčená rozhodnutí:

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 25 Cdo 856/2018

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2020, sp. zn. 22 Cdo 787/2020

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2020, sp. zn. 25 Cdo 130/2020

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2019, sp. zn.26 Cdo 2987/2019

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 165/2018

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, N 232/59 SbNU 365

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 2246/15

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, ze dne 25. 5. 2020, sp. zn. 18 Co 17/2020.

I.
Dosavadní průběh řízení

1. Okresní soud v Ústí nad Orlicí rozsudkem ze dne 2. 11. 2017, č. j. 105 C 13/2016-478, zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhala zaplacení 20.468.345 Kč, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Neshledal opodstatněným nárok na náhradu škody způsobené neočekávaným ukončením jednání o uzavření smlouvy bez spravedlivého důvodu podle § 1729 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“). Soud vyšel ze zjištění, že rada žalovaného města dne 26. 3. 2014 zveřejnila záměr na pronájem nebytových prostor v areálu vysokomýtské nemocnice, na základě toho se jako jediný zájemce přihlásila žalobkyně, rada města vzala dne 16. 4. 2014 usnesením na vědomí záměr pronajmout nemovitosti právě žalobkyni, s níž bylo zahájeno vyjednávání o obsahu nájemní smlouvy. Jelikož s nájmem muselo vyslovit souhlas Ministerstvo financí, byl pro tyto účely schválen dne 10. 9. 2014 a 15. 10. 2014 text nájemní smlouvy. V říjnu 2014 proběhly volby do zastupitelstva žalovaného města a i po nich pokračoval proces uzavírání smlouvy, dne 3. 12. 2014 byla odeslána žádost žalovaného o vynětí příslušného majetku z kategorie zdravotnických zařízení Ministerstvem zdravotnictví a žalovaný i po volbách jednal způsobem nasvědčujícím zájmu o uzavření smlouvy. Žalovaný však v březnu 2015 zveřejnil nový záměr, vedle žalobkyně se přihlásil i další uchazeč F. M. C. – DS, s. r. o., s nímž byla následně nájemní smlouva uzavřena. Soud konstatoval, že žalovaný se choval nepoctivě, neboť jednání obou stran směřovalo k odsouhlasení obsahu nájemní smlouvy, avšak nedospělo do stadia, kdy by žalobkyně mohla v dobré víře očekávat uzavření smlouvy. Účastníci se totiž neshodli na konečném znění smlouvy, i po schválení textu smlouvy pro předložení Ministerstvu financí bylo její znění oběma stranami připomínkováno a nebyla dosažena shoda, zejména ohledně uplatnění § 2000 o. z.; uzavření smlouvy tedy nebylo možné pokládat za pouze formální záležitost, žádné usnesení rady finálně schvalující nájemní smlouvu přijato nebylo. Soud dále zohlednil způsob utváření vůle obce v majetkoprávních úkonech, neboť rozhodování o nájemních smlouvách přísluší radě obce, jejíž usnesení je podmínkou pro následný podpis smlouvy starostou obce. Třetím osobám tak musí být zřejmé, že o právním jednání musí obec nejprve kladně rozhodnout prostřednictvím příslušného orgánu. Žalobkyně alespoň zpočátku jednala pouze se starostou a právním oddělením a až několik měsíců po zahájení jednání s žalobkyní byla smlouva předložena radě. Soud měl dále za to, že je třeba přihlédnout k personálním změnám v radě města po volbách, žalobkyně nemohla důvodně očekávat automatické převzetí již zpracovaného dokumentu a byla informována o dalším postupu žalovaného. Kontraktačního procesu po přibrání dalšího zájemce se nadále účastnila, ale přednost dostala konkurenční nabídka.

2. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 29. 3. 2018, č. j. 18 Co 47/2018-548, zrušil rozsudek okresního soudu v části, v níž byla žaloba zamítnuta co do částky 10.500.000 Kč, a řízení v tomto rozsahu zastavil pro částečné zpětvzetí žaloby, ohledně zbývající částky rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odvolací soud zdůraznil, že deliktem ve smyslu § 1729 o. z. není neuzavření smlouvy, protiprávním je výlučně

ukončení jednání bez spravedlivého důvodu. Důvodem k ukončení kontraktace je pak takový, který mohla druhá strana předvídat nebo o němž byla informována. Náhradu škody podle tohoto ustanovení nelze ztotožňovat se ztrátou z neuzavřené smlouvy, jde pouze o horní hranici újmy, jež by se uplatnila, byla-li by škoda vzniklá v důsledku přerušení smluvních jednání větší než ztráta z neuzavřené smlouvy. Ztráta z neuzavřené smlouvy by měla odpovídat náhradě za ztrátu příležitosti smlouvu uzavřít, typicky může jít o náklady vynaložené na smluvní jednání nebo na přípravu plnění povinnosti. Krajský soud pak vytkl okresnímu soudu pochybení při hodnocení důkazů k okolnosti, zda žalobkyně mohla důvodně očekávat uzavření smlouvy, jakož i nedostatečné objasnění vstupu společnosti F. M. C. – DS, s. r. o. do jednání. Podstatné pro posouzení věci je, zda se žalobkyni vzhledem k postupu žalovaného jevilo uzavření smlouvy vysoce pravděpodobným, aniž by mělo význam, jakým způsobem se utváří vůle obce v majetkoprávních vztazích. Nelze totiž připustit, aby personální změny v orgánech obce obstály jako důvod zakládající nerovné právní postavení jiných subjektů, přičemž je třeba zachovat kontinuitu jednání a dodržování přijatých závazků i novou personální reprezentací obce. Závěr soudu prvního stupně, že ze strany žalovaného nedošlo k ukončení jednání bez spravedlivého důvodu, jímž byla konkurenční nabídka, měl proto odvolací soud za předčasný.

3. Okresní soud v Ústí nad Orlicí rozsudkem ze dne 18. 9. 2019, č. j. 105 C 13/2016-639, žalovanému uložil zaplatit žalobkyni částku 517.425 Kč, ve zbývající části žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Po doplnění dokazování opětovně konstatoval, že na základě záměru pronajmout nebytové prostory v nemocnici ve V. M. pro zdravotnické účely jednal žalovaný se žalobkyní o uzavření nájemní smlouvy, byly činěny příslušné kroky (podání žádostí na příslušná ministerstva), avšak k úplné shodě na textu nájemní smlouvy nedošlo (žalovaný dne 29. 1. 2015 sdělil žalobkyni připomínky k obsahu nájemní smlouvy a ty jí byly sděleny též na zasedání rady dne 17. 2. 2015 a jednání zastupitelstva dne 25. 2. 2015), to vše za situace, kdy se po volbách do zastupitelstva obměnila část radních. Jednání mezi účastníky pokračovala i po vypsání nového výběrového řízení, jehož se žalobkyně též zúčastnila, žalovaný si však vybral společnost F. M. C. – DS, s. r. o. Soud uzavřel, že byť nedošlo ke shodě na celém textu smlouvy, jevilo se její uzavření žalobkyni jako vysoce pravděpodobné, přičemž je nevýznamné, jakým způsobem se utváří vůle obce v majetkoprávních úkonech. Personální změny v orgánech obce nemohou být před zákonem považovány za důvod, jenž by zakládal nerovné postavení, a je třeba zachovat kontinuitu právních jednání a dodržování přijatých závazků i novou personální reprezentací obce. Na znění smlouvy, schváleném pro účely souhlasu příslušných orgánů, byla shoda, v následné době nikdo z radních nehlasoval pro neuzavření smlouvy či pro ukončení jednání o smlouvě. Ač mezi účastníky docházelo k dalším jednáním o obsahu smlouvy, žalobkyně mohla být objektivně vzato v přesvědčení, že smlouva bude s vysokou pravděpodobností uzavřena. Důvodnost přesvědčení žalobkyně v momentu schválení textu pro účely získání potřebných ministerských souhlasů byla potvrzena i svědeckými výpověďmi osob účastných na jednáních, podle nichž byl text smlouvy pojímán jako konečný, přičemž žalobkyně nebyla informována o tom, že při nedosažení souhlasu ohledně nadále projednávaných bodů smlouvy nebude smlouva uzavřena, ani o výsledcích zadané analýzy stran výhodnosti smlouvy. Zjištěné okolnosti nasvědčují tomu, že důvodem ukončení kontraktace se žalobkyní ze strany žalovaného byla nabídka společnosti F. M. C. – DS, s. r. o., jež vedla k vypsání nového záměru; pokud by se přitom žalobkyně nepřihlásila do nového výběrového řízení, nebylo by s ní jednáno. Takové počínání žalovaného však nemůže představovat spravedlivý důvod k ukončení kontraktace, byť žalovaný v průběhu řízení hledá další důvody (pochybnosti o výši nájemného, nesoulad rozlohy prostor, možnost výhodnější nabídky), jímž tento svůj krok chce ospravedlnit. Žalovaný tedy v dubnu 2015 jednání o smlouvě ukončil, aniž pro to měl spravedlivý důvod, a žalobkyně má podle § 1729 odst. 2 o. z. právo na náhradu škody ve výši 24.200 Kč na zbytečně vynaložených nákladech na studii využitelnosti, ve výši 77.345 Kč na nákladech právního zastoupení a ve výši 440.080 Kč na ušlém zisku za jeden rok, tedy za dobu odpovídající délce potřebné pro získání jiných vhodných prostor pro podnikatelskou činnost žalobkyně, jež v důsledku jednání žalovaného promarnila.

4. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 25. 5. 2020, č. j. 18 Co 17/2020-743, potvrdil vyjma odvoláním nenapadené zamítavé části rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se i se závěrem, že uzavření smlouvy o pronájmu části nemocnice ve V. M. se muselo žalobkyni jevit jako vysoce pravděpodobné; důvodem pro ukončení jednání o uzavření smlouvy ze strany žalovaného byla nabídka společnosti F. M. C. – DS, s. r. o., jež nebyla zájemcem podle původně zveřejněného záměru, avšak získala podporu nového vedení města po volbách, což ostatně připouští i žalovaný. Z hlediska výhodnosti se přitom nabídky žalobkyně a společnosti F. M. C. – DS, s. r. o. jeví srovnatelnými. Nepoctivost lze spatřovat i v tom, že žalovaný předem žalobkyni neinformoval, co pokládá za důležité pro konečné uzavření smlouvy. Za nepřípadnou označil odvolací soud argumentaci o obci jako o slabší smluvní straně – obec disponuje svým právním oddělením a může se případně obrátit i na odborníka z řad advokátů. Předsmluvní odpovědnost je soukromoprávním institutem, každý subjekt má před zákonem rovné postavení, jiný výklad s poukazem na dopady veřejného práva by zakládal neodůvodnitelnou nerovnost před zákonem. Rovněž tak je bez významu, jakým způsobem se utváří vůle obce v majetkoprávních vztazích. V daném případně není předmětem posouzení, zda při uzavření smlouvy byl dodržen zákon, ani posouzení smlouvy z hlediska platnosti. Určujícím momentem pro projednávaný spor je přesvědčení kontrahenta, zda objektivně mohl důvodně přepokládat uzavření smlouvy, přičemž personální změny v orgánech obce nejsou spravedlivým důvodem vylučujícím odpovědnost za jednání předchozí reprezentace.

II.
Dovolání a vyjádření k němu

5. Proti rozsudku odvolacího soudu podal dovolání žalovaný s tím, že napadené rozhodnutí závisí na otázkách v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu doposud neřešených, a to na otázce střetu kogentní úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (dále též jen „zákon o obcích“), a zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, dále na otázce výkladu předsmluvní odpovědnosti v témže předpise a rovněž na otázce aktivní legitimace ve sporech plynoucích z procesu uzavírání smlouvy mezí obcí a oferentem, podléhá-li smlouva povinnosti obce zveřejnit záměr, v níž se odvolací soud měl odchýlit od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu. Dovolatel se pak konkrétněji táže na dopady právní úpravy záměru podle zákona o obcích, totiž zda je smluvní návrh, jež se v podstatných parametrech odlišuje od zveřejněného záměru, přičemž smluvní strany o tomto nedostatku vědí, překážkou vzniku předsmluvní odpovědnosti podle § 1729 o. z. Nejvyšší soud by podle něj měl též zodpovědět, je-li dočasné přerušení jednání o smlouvě důvodem pro vznik předsmluvní odpovědnosti, jakkoliv po tomto přerušení obě strany navázaly na výsledek kontraktace a dál o smlouvě jednaly. Dále dovolatel žádá, aby se Nejvyšší soud vyslovil, zda usnesení rady obce schvalující návrh smlouvy pro potřebu jiného schvalujícího orgánu může zakládat důvodné přesvědčení protistrany, že s ní smlouva bude uzavřena, či je-li spravedlivým důvodem k ukončení jednání o návrhu smlouvy chování druhé strany (neuctivost, vytváření nátlaku, diktát, nezdravé sebevědomí) nebo výhodnější nabídka. Otázkou vyžadující posouzení Nejvyššího soudu je též, je-li k podání žaloby o zaplacení ztráty z neuzavřeného obchodu po vzniku předsmluvní odpovědnosti aktivně legitimován i ten, kdo nepředložil svoji nabídku po zveřejnění obligatorního záměru v souladu s § 39 a násl. zákona o obcích. Dovolatel zdůraznil kogentnost úpravy zákona o obcích, podle níž by odchýlení se od zveřejněného záměru vedlo k neplatnosti smlouvy, což brání tomu, aby zájemce nabyl přesvědčení, že smlouva s ním bude uzavřena; k tomu nepostačuje ani okolnost, že usnesení rady výslovně vymezilo účel schválení smlouvy pro potřeby jiného orgánu. Navrhl, aby dovolací soud rozhodnutí odvolacího soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

6. Žalobkyně ve vyjádření k dovolání rozporovala opodstatněnost žalovaným vznášených otázek i přiléhavost jeho argumentace k jednotlivým otázkám a navrhla, aby Nejvyšší soud dovolání odmítl,

případně zamítl.

III.
Přípustnost dovolání

7. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) dospěl k závěru, že dovolání bylo podáno včas, oprávněnou osobou (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), za splnění zákonné podmínky advokátního zastoupení (§ 241 odst. 1 a 4 o. s. ř.), a lze je mít podle § 237 o. s. ř. za přípustné pro řešení otázky vlivu veřejnoprávní úpravy právních jednání týkajících se majetku obce podle zákona o obcích na tzv. předsmluvní odpovědnost obce.

IV.
Důvodnost dovolání

8. Podle § 1728 odst. 1 o. z. každý může vést jednání o smlouvě svobodně a neodpovídá za to, že ji neuzavře, ledaže jednání o smlouvě zahájí nebo v takovém jednání pokračuje, aniž má úmysl smlouvu uzavřít.

Podle § 1728 odst. 2 o. z. při jednání o uzavření smlouvy si smluvní strany vzájemně sdělí všechny skutkové a právní okolnosti, o nichž ví nebo vědět musí, tak, aby se každá ze stran mohla přesvědčit o možnosti uzavřít platnou smlouvu a aby byl každé ze stran zřejmý její zájem smlouvu uzavřít.

Podle § 1729 odst. 1 o. z. dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod.

Podle § 1729 odst. 2 o. z. strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.

Podle § 2 zákona o obcích je obec veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Podle § 38 odst. 6 zákona o obcích majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru.

Podle § 41 odst. 2 zákona o obcích právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.

Podle § 102 odst. 2 zákona o obcích rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních

jednáních souvisejících s činností obecní policie.

9. Právní úprava nároku na náhradu škody způsobené ukončením jednání o uzavření smlouvy bez spravedlivého důvodu vychází z obecného pravidla, že při respektování zásady smluvní volnosti lze chování jednoho z potencionálních smluvních partnerů považovat za protiprávní (porušující obecné pravidlo o povinnosti jednat v právním styku poctivě, zakotvené v § 6 odst. 1 o. z.) za předpokladu, že jednání o uzavření smlouvy dospělo do stadia, kdy jedna ze stran byla v důsledku chování druhé strany v dobré víře, že smlouva bude uzavřena (uzavření smlouvy se jí jevilo jako vysoce pravděpodobné), a druhá strana ukončila jednání o uzavření smlouvy, aniž k tomu měla spravedlivý důvod (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 25 Cdo 856/2018, publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 5, ročník 2019, str. 184). Co je oním spravedlivým důvodem pro ukončení kontraktačního procesu, nelze říci obecně, vždy bude záležet na okolnostech konkrétního jednání. Z hlediska zdůrazněného principu autonomie vůle je však zjevné, že vznik případné odpovědnosti za újmu vzniklou ukončením kontraktačního jednání bez spravedlivého důvodu má být spíše výjimkou, nikoli pravidlem, a posouzení spravedlivosti důvodu, a tudíž poctivosti či nepoctivosti jednání, nesmí být příliš přísné. Jako spravedlivý důvod by pak měla být posouzena každá racionální úvaha jednající strany, vycházející z objektivní skutečnosti, ale i z obhajitelného subjektivního přesvědčení podloženého konkrétními okolnostmi v daném místě a čase (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2020, sp. zn. 25 Cdo 130/2020, či obdobně srov. dále např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2019, sp. zn. 26 Cdo 2987/2019).

10. Vstupuje-li do kontraktačního procesu obec, je jako veřejnoprávní korporace mající podklad v právu veřejném a podléhající zvláštní zákonné úpravě nakládání s majetkem povinna dbát závazných regulativů upravujících základní podmínky pro formování její vůle a pro transparentní nakládání s majetkem. Ač je subjektem práva vstupujícím do soukromoprávních vztahů a má v těchto vztazích v zásadě rovné postavení s jinými právnickými a fyzickými osobami (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009, či usnesení téhož soudu ze dne 6. 5. 2020, sp. zn. 22 Cdo 787/2020), není její pozice bez dalšího plně ztotožnitelná s postavením jednotlivce, neboť ani v takových vztazích obec nedisponuje zcela autonomní vůlí a její jednání se musí řídit zákonem (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 165/2018). Péče o majetek obce a výkon vlastnického práva k němu není nechána na volné úvaze, jako u jiných vlastníků, jelikož kvalifikovaná starost o obecní majetek je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady (nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, publikovaný pod č. 232/2010 Sbírky nálezů Ústavního soudu, a jeho usnesení ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 4225/16, a ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14). Proto také teprve usnesení příslušného orgánu obce představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy starostou, případně místostarostou (srov. § 103 odst. 1, 6, § 104 zákona o obcích), není-li v souladu se zákonem příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 4225/16, a ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 2246/15).

11. Od uvedeného nelze odhlížet ani při posuzování poctivosti jednání stran v procesu uzavírání smlouvy a důvodů, jež je případně vedou k ukončení jednání o zamýšlené smlouvě. Vstoupí-li určitá osoba do kontraktačního procesu s obcí, musí si být (v souladu s obecnou zásadou, že neznalost práva neomlouvá) vědoma zákonných požadavků na majetkoprávní jednání obce. Při posuzování, zda se spolukontrahentovi mohlo jevit uzavření smlouvy jako vysoce pravděpodobné a mohl mít důvodné očekávání v uzavření smlouvy, je tak možné přihlížet i k tomu, zda postup obce jako potenciálního smluvního partnera odpovídal zákonným požadavkům na nakládání s majetkem obce, včetně toho,

byl-li v kontextu dané situace udělen či byl-li alespoň očekávatelný souhlas orgánů vyžadovaný k příslušné majetkové transakci (tedy zastupitelstva obce v případech podle § 85 zákona o obcích, případně rady obce podle § 102 zákona o obcích). Probíhají-li smluvní jednání způsobem vyhovujícím zákonu o obcích a vyslovení souhlasu se smlouvou lze mít za očekávatelné i z pohledu příslušných orgánů obce, pak není důvodu slevovat z ochrany druhé smluvní strany a upírat jí důvodné očekávání uzavření smlouvy, a to ani s ohledem na obměnu osob v orgánech obce v návaznosti na komunální volby. Případná výměna konkrétních osob vykonávajících příslušné funkce v orgánech obce nemá sama o sobě vliv na vázanost dosavadními jednáními – pro opačný závěr není opory v zákoně o obcích – a nelze ji tedy ani bez dalšího automaticky ztotožňovat se spravedlivým důvodem ukončení kontraktace, tj. neobstojí ani jako racionální úvaha jednající strany vycházející z objektivní skutečnosti, ani jako obhajitelné subjektivní přesvědčení podložené konkrétními okolnostmi v daném místě a čase (viz zmíněné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 130/2020). Obměna členů v příslušných orgánech je vnitřní záležitostí obce a pravidelným jevem navázaným na komunální volby, avšak pokud by bez dalšího měla zakládat spravedlivý důvod ve smyslu § 1729 odst. 1 o. z., vedlo by to k neúměrné právní nejistotě ve smluvních jednáních a mohlo by též nepřípustně ospravedlňovat případnou spekulativnost jednání kontrahentů z řad obcí, jimž by volby poskytovaly univerzální důvod pro vymanění se ze závazků vůči osobám jednajícím o uzavření smlouvy. Jestliže tedy obec jakožto účastník soukromoprávních vztahů má v zásadě rovné postavení s jinými právnickými a fyzickými osobami, pak přestože je nutné respektovat specifika vyplývající ze zákonných limitů při nakládání s obecním majetkem (zejména zveřejnění záměru a jeho schválení příslušným orgánem), nelze jí ani z pohledu § 1729 o. z. přiznávat výsady nad rámec zákonem stanovených požadavků na hospodaření obcí a zbavovat ji odpovědnosti za nepoctivé jednání vůči smluvnímu protějšku (předsmluvní odpovědnost osob veřejného práva za nedůvodné přerušení kontraktace je ostatně přijímána například i německým právem, viz Emmerich V. in Münchener Kommentar zum BGB, 8. vydání, C. H Beck: München, 2019, § 311, marg. č. 180).

12. Lze tedy uzavřít, že probíhala-li v posuzované věci jednání mezi smluvními stranami na základě řádně zveřejněného záměru pronajmout nemovitý obecní majetek, souhlasný přístup k návrhu smlouvy, v níž se již řešily jen méně významné detaily, byl zřejmý i z počínání rady obce, jakožto orgánu, jehož souhlas byl pro řádné uzavření smlouvy potřebný, a změna přístupu vedoucí k ukončení smluvních jednání byla vyvolána zvolením nového starosty a některých členů rady obce, pak specifika daná pro nakládání s majetkem obce zákonem nevylučují vznik povinnosti hradit škodu podle § 1729 o. z.

13. Důvodnost dovolání nezakládají ani další námitky dovolatele. Předně dovolacímu soudu, jehož přezkum se má v souladu se zákonem týkat toliko otázek právních (případně za podmínky § 242 odst. 3 o. s. ř. procesních vad), nepřísluší přezkoumávat správnost skutkových zjištění odvolacího soudu; dovolací soud je tedy vázán skutkovými závěry soudů nižších stupňů. V dané věci odvolací soud nedospěl na základě provedeného dokazování k závěru, že by snad smlouva nebyla uzavřena pro odchylku návrhu smlouvy od zveřejněného záměru, stejně tak se z jeho závěrů nepodává, že by se žalobkyně dopouštěla dovolatelem zmiňovaného neuctivého, panovačného či hrubě nátlakového jednání, pro něž by byl kontraktační proces ukončen, nebo že by došlo k toliko dočasnému přerušení jednání, na něž následně obě strany navázaly, případně, že by jednání o smlouvě nepředcházelo řádné zveřejnění záměru. Upíná-li dovolatel svou argumentaci k okolnostem, na nichž odvolací soud svůj úsudek zjevně nezaložil a jež postrádají oporu v učiněných skutkových zjištěních, jedná se o otázky toliko teoretické, jejichž řešení se nemůže promítnout do výsledného řešení sporu. Předmětnou argumentaci tak nelze pokládat za dovolací důvod ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř.

14. Obdobně, táže-li se dále dovolatel, zda usnesení rady města schvalující návrh smlouvy jen pro potřeby jiného schvalujícího orgánu může zakládat důvodné přesvědčení o tom, že smlouva bude uzavřena, je třeba připomenout, že z odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu vyplývá, že ač této

okolnosti soud přikládal značný význam, své závěry o vnímání situace žalobkyní založil též na zhodnocení dalších skutečností, z nichž v souhrnu vyplynulo, že se jí muselo jevit uzavření smlouvy vysoce pravděpodobným. Odvolací soud poukázal zejména na zápisy ze zasedání rady obce, podle nichž byla na základním znění smlouvy shoda, na okolnost, že žalobkyně se jako jediná přihlásila na zveřejněný záměr, na vyjádření bývalého starosty a dále též právníka žalovaného, majícího text za konečný a oboustranně výhodný, a rovněž zmínil nedostatečné informování žalobkyně o skutečnostech, jež měl mít žalovaný za podstatné pro uzavření smlouvy. Ani tato dovolací argumentace tedy neobstojí jako náležitý a opodstatněně uplatněný důvod nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř.

15. K otázce výhodnější nabídky jako spravedlivého důvodu ukončení kontraktace je třeba připomenout, že odvolací soud zjistil, že alternativní nabídka byla srovnatelná a přednost dostala především pro podporu nově zvolenou reprezentací žalovaného. Jednoznačnou výhodností druhé nabídky tedy nelze argumentovat ve prospěch dovolacích závěrů o spravedlivém důvodu pro neuzavření smlouvy se žalobkyní.

16. Důvodnost dovolání konečně nejsou způsobilé založit ani výhrady k otázce aktivní věcné legitimace ve sporu. Věcná legitimace je stav vyplývající z hmotného práva (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 25 Cdo 2677/2015, a ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 25 Cdo 615/2012), v daném případě pak z ustanovení § 1729 o. z., zakládajícího právo na náhradu škody osobě jednající o uzavření smlouvy vůči jejímu potenciálnímu smluvnímu partneru, jenž se vůči ní dopustí nepoctivého jednání. Vyplývá-li přitom řešení otázky přímo ze zákona, nelze ji v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu (srov. např. usnesení ze dne 19. 5. 2014, sp. zn. 32 Cdo 165/2014, ze dne 29. 7. 2014, sp. zn. 32 Cdo 709/2014, a ze dne 21. 7. 2020, sp. zn. 21 Cdo 713/2020) pokládat za způsobilou založit přípustnost dovolání, což lze přiměřeně vztáhnout i na úsudek o důvodnosti dovolání. Na uvedeném nic nemění ani odkaz dovolatele na § 39 zákona o obcích, neboť uplatněný nárok se na daném ustanovení nezakládal, v řízení ostatně nebylo zjištěno ani to, že by smlouva se žalobkyní nebyla uzavřena pro rozpor s tímto ustanovením či že by jednání s žalobkyní probíhala bez předchozího zveřejnění záměru. Ačkoli dovolatel zmiňuje v souvislosti s otázkou věcné legitimace též odchýlení se od judikatury Nejvyššího soudu ve sporech plynoucích z procesu uzavírání smluv s obcí podléhajících povinnosti zveřejnit záměr, tuto judikaturu blíže nespecifikuje a ani z obsahu dovolání není zřejmé, jaké, pro danou věc relevantní, právní závěry Nejvyššího soudu neměly být respektovány. Lze dodat, že v souvislosti s dovolatelem zmiňovaným § 39 zákona o obcích se Nejvyšší soud opakovaně vyslovoval zejména k otázce aktivní věcné legitimace k podání žaloby na určení neplatnosti smlouvy o převodu nemovitostí obcí (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5197/2017, a judikaturu v něm odkazovanou), tedy ve vztahu k nárokům odlišným.

17. Protože je rozhodnutí odvolacího soudu z hlediska uplatněných dovolacích důvodů věcně správné, Nejvyšší soud dovolání žalovaného podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.