

Florentinum, recepcce A, Na Florenci 2116/15
110 00 Praha 1 – Nové Město, Česká republika
Tel.: +420 255 000 111, Fax: +420 255 000 110

Titanium Business Complex, Nové sady 996/25
602 00 Brno, Česká republika
Tel.: +420 545 423 420, Fax: +420 545 423 421

Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava, Česká republika
Tel.: +420 596 110 300, Fax: +420 596 110 420

Apollo Business Center II, blok H, Mlynské Nivy 49
821 09 Bratislava, Slovenská republika
Tel.: +421 232 113 900, Fax: +421 232 113 901

Magistrát města HK
Doručeno: 17.06.2016
MMHK/113347/2016

listy: 6 přílohy:
druh: LP listev:



mmhkes625ac5e6

Statutární město Hradec Králové

Magistrát statutárního města Hradec Králové
k rukám paní Mgr. Ilony Červenkové
vedoucí právního oddělení

Československé armády č. p. 408
502 00 Hradec Králové

doručeno e-mailem

V Praze dne 6. června 2016

Vážená paní magistro,

advokátní kancelář Havel, Holásek & Partners s.r.o. („**Havel Holásek**“) byla Statutárním městem Hradec Králové („**Klient**“) požádána, aby v rámci rozporů mezi Klientem a společností CTP Invest spol. s r.o. („**společnost CTP**“) posoudila Klientův dosavadní postup spočívající v udělení a následném odvolání souhlasů udělených Klientem pro územní řízení týkající se umístění areálu výroby a služeb bez negativního vlivu na okolí v lokalitě Parlament v Hradci Králové („**Projekt**“).

1. PŘEDMĚT POSOUZENÍ

Předmětem této analýzy je posouzení:

- (a) Klientova dosavadního postupu vůči společnosti CTP a postupu Klienta ve vztahu k realizaci Projektu, a to především posouzení odvolání souhlasů dříve udělených Klientem pro územní řízení týkající se umístění Projektu a účinnosti odvolání těchto souhlasů;
- (b) zda odvoláním dříve udělených souhlasů a jejich neposkytnutím společnosti CTP mohl Klient porušit jakoukoliv právní povinnost a v případě kladné odpovědi, zda s takovým porušením je spojena povinnost nahradit společnosti CTP případnou škodu, popř. jakékoliv jiné sankce; a
- (c) zda by Klient porušil či mohl porušit jakoukoliv právní povinnost v případě, kdy by potřebné souhlasy poskytl jinému subjektu, který by případně realizaci Projektu převzal.

Toto posouzení je vypracováno v návaznosti na základní popis situace (bod 2 níže), přehled podkladových dokumentů a informací (bod 3 níže) a základní předpoklady posouzení (bod 4 níže).

2. ZÁKLADNÍ POPIS SITUACE

V roce 2007 poskytl Klient žadateli o vydání územního rozhodnutí o umístění Projektu, společnosti FATO a.s., člen holdingu FATO („společnost FATO“), níže specifikované souhlasy k využití pozemků ve vlastnictví Klienta:

- Vyjádření odboru správy majetku Klienta ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. OM1/22217/07-8229, č. j. 22652/2007, jímž Klient souhlasil s uložením inženýrských sítí, čímž měly být dotčeny pozemky Klienta parc. č. 1038/5, 1038/107 a 1038/108, vše v k. ú. Slezské Předměstí a s rekonstrukcí komunikace ul. Slatinská, čímž měl být dotčen pozemek Klienta parc. č. 655/2, k. ú. Svinary, přičemž jak je z tohoto vyjádření patrné, bylo toto uděleno pouze pro účely vydání územního rozhodnutí k umístění Projektu („Souhlas 1“);
- Doplnění souhlasu ze dne 8. 3. 2007, datováno 28. 3. 2007, spis. zn. OM1/22217/07-8229, č. j. 29304/2007, jímž odbor správy majetku Klienta souhlasil s uložením přípojky plynovodu, čímž měl být dotčen pozemek Klienta parc. č. 1038/117, k. ú. Slezské Předměstí, přičemž jak je z tohoto doplnění souhlasu patrné, bylo toto uděleno pouze pro účely vydání územního rozhodnutí k umístění Projektu („Souhlas 2“);
- Doplnění souhlasu ze dne 8. 3. 2007, datováno 18. 6. 2007, spis. zn. OM1/22217/07-8229, č. j. 58547/2007, jímž odbor správy majetku Klienta souhlasil s uložením elektrického kabelu VN, čímž měly být dotčeny pozemky Klienta parc. č. 640/7, 1036/1 a místní komunikace ul. V Poli, vše v k. ú. Slezské Předměstí, přičemž jak je z tohoto doplnění souhlasu patrné, bylo toto uděleno pouze pro účely vydání územního rozhodnutí k umístění Projektu („Souhlas 3“);
- Vyjádření odboru správy majetku Klienta ze dne 19. 11. 2007, sp. zn. 79982/07/OM/Peš-9340, jímž odbor správy majetku Klienta udělil souhlas se stavbou „rozšíření místní komunikace směr Slatina vč. zatrubnění stávajícího příkopu“, přičemž jak je z tohoto souhlasu patrné, byl udělen pro účely vydání územního rozhodnutí k umístění Projektu a v případě, že nenastanou změny projektové dokumentace, je tento souhlas použitelný i pro řízení stavební, přičemž touto stavbou měl být dotčen pozemek Klienta parc. č. 655/2, k. ú. Svinary („Souhlas 4“).

V rámci dotčeného územního řízení bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění Projektu, které nabylo právní moci dne 27. 7. 2007 („Územní rozhodnutí“). Dne 15. 6. 2009 požádala společnost FATO o prodloužení platnosti Územního rozhodnutí o čtyři roky, čemuž příslušný stavební úřad vyhověl. K požadovanému prodloužení došlo rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 22. 4. 2011. Územní rozhodnutí bylo v platnosti do dne 21. 4. 2015.

Po vydání Územního rozhodnutí poskytl Klient společnosti FATO následující souhlasy k využití pozemků ve vlastnictví Klienta:

- Stanovisko k žádosti – uložení sítí ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. 095288/2010-15507, č. j. MMHK/121607/2010/Sv, jímž odbor správy majetku Klienta poskytl souhlas s uložením kanalizace v rámci realizace Projektu, čímž měl být dotčen pozemek Klienta parc. č. 1038/5, k. ú. Slezské Předměstí („Souhlas 5“);
- Stanovisko k žádosti – vybudování plynárenského zařízení ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 092206/OM1/10-15464, č. j. MMHK/219830/2010/Sv, jímž odbor správy majetku Klient poskytl souhlas s uložením plynárenského zařízení na pozemcích Klienta v rámci realizace Projektu, čímž mělo dojít k dotčení pozemků parc. č. 1038/5, 1038/117, vše v k. ú. Slezské Předměstí („Souhlas 6“);

(Souhlas 1 – 6, společně také jako „Souhlasy“.)

Klient uzavřel dne 5. 1. 2011 se společností FATO smlouvu o poskytnutí pozemku k výstavbě č. 44/2010 („Smlouva o poskytnutí pozemku“). Klient Smlouvou o poskytnutí pozemku umožnil společnosti FATO, jakožto investorovi Projektu, provést rozšíření místní komunikace v jeho vlastnictví včetně rekonstrukce jejího povrchu a zatrubnění odvodňovacího příkopu, konkrétně na pozemku parc. č. 655/2, v k. ú. Svinary, a to v přímé souvislosti s Projektem,

resp. pro realizaci Projektu. Smlouva o poskytnutí pozemku má povahu smlouvy o právu provést stavbu dle § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („**stavební zákon**“).

K realizaci Projektu ze strany společnosti FATO však nikdy nedošlo, stejně tak společnost FATO nerealizovala rozšíření místní komunikace, jak bylo ujednáno ve Smlouvě o poskytnutí pozemku. Společnost CTP podala dne 7. 4. 2015 žádost o opětovné prodloužení platnosti Územního rozhodnutí, přičemž o této žádosti nebylo dosud rozhodnuto a řízení bylo dne 15. 12. 2015 s ohledem na odvolání Souhlasů přerušeno.

Společnost FATO převedla práva plynoucí z Územního rozhodnutí na společnost CTPark Mladá Boleslav II, spol. s r. o. („**CTPark Mladá Boleslav II**“), a to na základě kupní smlouvy ze dne 24. 10. 2014, kterou došlo zároveň k prodeji pozemků pro realizaci Projektu. Rozumíme, že k převodu práv z Územního rozhodnutí došlo po uplynutí doby, na kterou byla podle čl. VII odst. 6 Smlouvy o poskytnutí pozemku omezena platnost Smlouvy o poskytnutí pozemku.¹

Společnost CTPark Mladá Boleslav II potom smlouvou ze dne 1. 11. 2014 umožnila společnosti CTP realizaci stavby, když mezi sebou tyto dvě společnosti uzavřely smlouvu o právu provést stavbu ze dne 4. 3. 2015.

Rozumíme, že společnost CTP začala předmětný záměr realizovat v roce 2014, a to bez příslušného stavebního povolení. Tento postup byl sankcionován ze strany příslušného stavebního úřadu, provádění stavby bylo rozhodnutím stavebního úřadu zastaveno a dne 12. 2. 2015 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby. Společnost CTP požádala o dodatečné povolení stavby, přičemž předmětné řízení je vedeno ode dne 4. 3. 2015. V návaznosti na to bylo řízení o odstranění stavby do rozhodnutí o této žádosti přerušeno.

Rozumíme, že Klient je účastníkem probíhajícího řízení o prodloužení platnosti Územního rozhodnutí, řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby. Vyrozuměli jsme také, že:

- bez Klientova souhlasu s umístěním inženýrských sítí a zejména pak s rozšířením místní komunikace není možné předmětný Projekt povolit a realizovat;
- v roce 2014, pravděpodobně ještě před zahájením realizace Projektu bez stavebního povolení, se společnost CTP obrátila na Klienta se dvěma žádostmi – žádostí o souhlas s realizací Projektu z pohledu vlastníka sousední nemovitosti a s žádostí o „přeschválení“ vyjádření Klienta k rozšíření komunikace z roku 2007;
- Klient k těmto žádostem neposkytl žádnou odpověď a vyřízeny byly až usnesením rady Klienta ze dne 15. 9. 2015, č. RM/2015/1059, jímž byly Souhlasy odvolány, a kterým rada Klienta neschválila poskytnutí nových souhlasů;
- tento postup vzalo zastupitelstvo Klienta dne 29. 9. 2015 usnesením č. ZM/2015/651 na vědomí a znovu jej potvrdilo usnesením č. ZM/2015/854 ze dne 15. 12. 2015;
- společnost CTP pokračuje v účasti na řízení o dodatečném povolení stavby, s ohledem na absenci rozhodujících podkladů, tedy zejména Souhlasů ze strany Klienta, požádala o přerušování tohoto řízení na 1 rok;
- stavební úřad dotčené řízení přerušil do 30. 4. 2016 a společnost CTP v provádění stavby v současné době fakticky nepokračuje a společnost CTP se stále pokouší o získání potřebných souhlasů ze strany Klienta.

¹ „Smlouva pozbývá účinnosti, pokud pomine účel, pro který byla smlouva uzavřena nebo nebude započato s realizací stavby nejpozději do 12 měsíců ode dne podpisu této smlouvy.“

3. PODKLADOVÉ DOKUMENTY A INFORMACE

Pro účely vypracování tohoto posouzení nám byly poskytnuty dokumenty, jejichž seznam je uveden v **Příloze č. 1** tohoto posouzení.

Při vypracování tohoto posouzení jsme rovněž vycházeli z informací poskytnutých Klientem, z informací veřejně dostupných, zejména informací obsažených v internetové verzi obchodního rejstříku, platných a účinných obecně závazných právních předpisů, odborné literatury, soudní judikatury a našich vlastních znalostí, zkušeností a právní praxe.

4. PŘEDPOKLADY A VÝCHODISKA POSOUZENÍ

S ohledem na zadání tohoto posouzení a s ohledem na obsah poskytnutých dokumentů, jejichž seznam tvoří **Přílohu č. 1** tohoto posouzení, vycházíme pro účely tohoto posouzení z následujících předpokladů a východisek:

- (a) předmětem tohoto posouzení není posouzení platnosti ani účinnosti předložených smluv, ani postupu vedoucího k jejich uzavření či postupu vedoucího k udělení a odvolání Souhlasů; předpokládáme, že všechny tyto smlouvy a úkony jsou samy o sobě platné a účinné;
- (b) zastupitelstvo Klienta si v rozhodné době nevyhradilo dle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů („**obecní zřízení**“), pravomoc udělovat předmětná vyjádření, resp. Souhlasy, které byly Klientem pro realizaci Projektů uděleny;
- (c) předmětem tohoto posouzení není otázka zákonnosti řízení o vydání Územního rozhodnutí a ani jiných správních řízení;
- (d) předmětem tohoto posouzení nejsou otázky týkající se možné odpovědnosti České republiky plynoucí z příslušné dohody o ochraně investic a jiných mezinárodních dohod, a ani případné trestněprávní aspekty jednání jakékoli osoby v souvislosti s realizací Projektů.

5. JEDNOTLIVÉ BODY POSOUZENÍ

V rámci posouzení jsme se nejdříve zabývali právní povahou Souhlasů. Následně se zabýváme možnostmi jejich odvolání a dopady, které by se mohly na odvolání Souhlasů vázat, zejména případnými dopady do odpovědnostní sféry Klienta.

Je třeba zdůraznit, že Klient vystupuje v posuzované věci ve dvou polohách. V první poloze jako vlastník některých pozemků nutných pro realizaci Projektů, který dal souhlas s umístěním infrastruktury a rozšířením komunikace na svých pozemcích dle § 86 odst. 3 stavebního zákona². Ve druhé poloze Klient vystupuje jako účastník správního řízení dle stavebního zákona, který má procesní oprávnění se k záměru Projektů v zákonem určených lhůtách vyjadřovat a podávat námitky.

Klient mohl jako účastník územního řízení, ve kterém bylo vydáno Územní rozhodnutí, sdělit své případné výhrady k umístění a podobě Projektů a předložit je v zákonných lhůtách v průběhu předmětného územního řízení. Nic takového však neučinil, z čehož lze usuzovat, že žádné výhrady neměl a s realizací Projektů souhlasil.

Ani samotná skutečnost, že Klient udělil Souhlasy, nezbavovala Klienta možnosti se k umístění a podobě Projektů vyjádřit z pozice účastníka územního řízení, pokud by býval s umístěním a podobou Projektů nesouhlasil nebo k němu měl připomínky.

² „Jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit.“

5.1 PRÁVNÍ POVAHA SOUHLASŮ A JEJICH ODVOLÁNÍ

(a) Právní povaha Souhlasů

Právní základ pro udělování Souhlasů je obsažen v § 86 odst. 3 stavebního zákona. Souhlasy jsou jako podklad přikládány k žádosti o vydání územního rozhodnutí; bez Souhlasů by nebylo možné Územní rozhodnutí vydat. Je tomu tak s ohledem na § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, dle kterého musí žadatel k žádosti o územní rozhodnutí připojit doklad, který prokazuje právo realizovat jeho stavbu na cizím pozemku.

K právní povaze souhlasů udělovaných vlastníky dotčených nemovitostí dle § 86 odst. 3 stavebního zákona se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014, v němž konstatoval:

- „Udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodář, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.“
- „Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94, uvedl, že „nedání souhlasu vlastníka (tj. obce S.) k položení plynové přípojky na jeho pozemku nelze považovat za takovýto zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec S. při vyjadřování se k položení plynové přípojky na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, nýbrž jako účastník stavebního řízení.“³

Dle usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14 je třeba mít na zřeteli, že postup obce při udělování nebo odvolávání souhlasů vydávaných dle § 86 odst. 3 stavebního zákona musí být předvídatelný a nediskriminační a že obec ani jako účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. V opačném případě, pokud postup obce není předvídatelný a nediskriminační, lze dovodit, že obec svým jednáním porušuje své zákonné povinnosti (viz níže).

Princip, že vlastnické právo a svobodné dispozice vlastníka, které z něj vyplývají, nejsou neomezené, platí v právním řádu obecně. Je vyjádřen jak v článku 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Vlastnictví se zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“), tak i v občanském zákoníku (§ 6: „Každý má povinnost jednat v právním styku poctivě.“; § 1012: „Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.“; § 1729: „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.“).

Dílčí závěr: Z výše uvedeného je patrné, že Souhlasy jsou úkony, které Klient učinil v rámci své samostatné působnosti, a že se jedná o soukromoprávní úkony, jejichž podstata vychází z vlastnického práva obce, a z toho vyplývajících svobodných dispozic vlastníka. Avšak i přesto je nutné dbát povinnosti předvídatelného a nediskriminačního jednání.

³ Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 – 67 či usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94

(b) Možnost udělené Souhlasy odvolat

Souhlasy jsou s ohledem na to, že se jedná o soukromoprávní úkony, upraveny zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník („OZ“). Na postup při jejich udělování a odvolávání se použije také právní úprava v obecním zřízení. K odvolatelnosti souhlasů vydaných dle § 86 odst. 3 stavebního zákona se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009⁴:

- *„Odvolací soud správně posoudil, že stavba oplocení provedeného žalovanými byla postavena jako oprávněná, ale tím, že žalobci svůj předchozí souhlas, který nebyl dán na časově neomezenou dobu, dodatečně odvolali, odpadlo oprávnění žalovaných k umístění stavby na pozemku žalobců. V uvedeném rozsudku, na který odvolací soud odkazuje a částečně jej i cituje, se uvádí: „Dovolací soud nesdílí názor, že by šlo o konflikt dvou rovnocenných vlastnických práv, a to práva vlastníka stavby a vlastníka pozemku. Takový přístup vychází z mechanického hodnocení věci a opomíjí skutečnost, že ten, kdo stavěl na cizím pozemku na základě obligačního práva, musel nutně počítat s tím, že toto právo není časově neomezené a vědomě na sebe vzal rizika z toho plynoucí. Neposkytnutí ochrany právu vlastníka pozemku, který pozemek přenechal jinému jen dočasně, příp. s možností výpovědi, by bylo (v podstatě časově neomezeným) omezením jeho práva, které by nesplňovalo podmínky, stanovené v čl. 11 LPS.“*

Dílčí závěr: S ohledem na výše uvedené se přikláníme k závěru, že Souhlasy jsou odvolatelným právním jednáním. Klient byl proto dle našeho názoru oprávněn Souhlasy platně odvolat. I platné odvolání Souhlasů ovšem neznamená, že by odvoláním Souhlasů nemohla být způsobena třetím subjektům škoda (viz níže).

(c) Dopady odvolání Souhlasů

Účinky odvolání Souhlasů jsou dle našeho názoru různé, pokud jde o dopad jejich odvolání:

- na pravomocné Územní rozhodnutí – ve vztahu k pravomocnému Územnímu rozhodnutí nebude mít toto právní jednání vliv na jeho platnost, neboť příslušný stavební úřad vycházel z právního a faktického stavu ke dni, kdy bylo Územní rozhodnutí vydáno, a k tomuto dni byly Souhlasy účinné a platné;
- na řízení o prodloužení platnosti Územního rozhodnutí, jsme toho názoru, že vliv odvolání Souhlasů bude v předmětném řízení zásadní. Odvoláním Souhlasů dojde ke stavu, když již vlastník pozemkům, na nichž má být předmětná infrastruktura umístěna, a na kterém má dojít k rozšíření komunikace, nebude s jejich realizací dále souhlasit, čímž již nebude splněna podmínka v § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť nebude doložen doklad o právu provést stavbu na cizím pozemku; v takovém případě nebude možné stavbu realizovat.

Dílčí závěr: Odvolání Souhlasů bude mít dle našeho názoru zásadní dopad do řízení o prodloužení platnosti Územního rozhodnutí, kdy s ohledem na odvolání Souhlasů nebude možné platnost Územního rozhodnutí prodloužit.

(d) Otázka odpovědnosti Klienta ve vztahu k odvolání Souhlasů

V Souhlasu 4 je uvedeno, že *„Tento souhlas je vydán pro účely územního řízení (případně územního souhlasu). V případě, že nenastanou změny v dané části projektové dokumentace, lze vyjádření použít i pro účely stavebního řízení (případně pro stavební ohlášku)“*. Ostatní Souhlasy byly Klientem vydány pouze pro účely územního řízení. Nicméně i jejich udělením pouze pro účely územního řízení mohl stavebník oprávněně očekávat, že Klient poskytne svůj souhlas, resp. potřebnou součinnost i pro účely stavebního řízení, pokud nedojde ke změně relevantní části projektové dokumentace. Pokud by Klient neměl v úmyslu udělit svůj souhlas,

⁴ Obdobně též např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2013, sp. zn. 22 Cdo 1649/2013

resp. poskytnout stavebníkovi potřebnou součinnost i pro účely stavebního řízení, je nepochybné, že by neudělil Souhlasy ani pro účely předcházejícího územního řízení.

Změny v relevantních částech projektové dokumentace, které se týkají předmětů Souhlasů, dle poskytnutých informací nenastaly. Potom však lze dovodit, že v takovém případě nebylo důvodné Souhlasy odvolávat, neboť se Projekt v rozhodných částech vztahujících se k uděleným Souhlasům nezměnil, ačkoliv došlo ke změně stavebníka a ke snížení počtu skladových hal (ze tří na dvě). Z původních Souhlasů ani okolností jejich udělení nevyplývalo, nebo nám to alespoň není známo, že by Souhlasy Klienta byly podmíněny pouze původním rozsahem projektu nebo původní osobou, která jej měla realizovat.

Samotné omezení rozsahu projektu – při zachování jeho charakteru, ani změna osoby realizátora, investora či budoucího vlastníka samy o sobě nepředstavují změnu, která by odůvodňovala změnu postoje Klienta, který má jako veřejnoprávní korporace a orgán veřejné moci povinnost přistupovat neutrálně a nepředpojatě ke všem soukromým osobám bez rozdílu. Udělením souhlasů novému žadateli, na něhož přešla práva k realizaci stavby na základě platných soukromoprávních dohod s původním žadatelem, by se Klient neměl dopustit porušení žádného právního předpisu, naopak by Klient postupoval předvídatelně a rovnocenně v návaznosti na již udělené Souhlasy.

Vyrozuměli jsme také, že Projekt, resp. i jeho aktuálně prováděná část je v souladu s územním plánem a se zásadami územního rozvoje. Dále pak, že k němu byla získána kladná stanoviska všech dotčených orgánů státní správy, a to včetně nejnovějšího stanoviska EIA, z něhož je zřejmé, že projekt společnosti CTP je z perspektivy životního prostředí, dopravy, hluku a emisí méně zatěžující veřejné zájmy, než projekt společnosti FATO. S přihlédnutím i k těmto skutečnostem proto není dle našeho názoru dostatečně odůvodnitelné odvolání Souhlasů.

Ke zvýšeným povinnostem obce jako veřejnoprávní korporace při nakládání s obecním majetkem se vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14⁵, v němž konstatoval:

- „*Takto je tedy nutné zdůraznit, že při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Neboli jak vyřkl Nejvyšší soud, je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008)...“*
- „*Bylo by přitom v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům.“*

Dle § 2900 OZ platí: „*Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“* Je-li nepochybné, že společnost CTP investovala do Projektu finanční prostředky, pak lze předpokládat, že by tato investice byla nerealizováním Projektu zmařena.

⁵ Ústavní soud uvedeným usnesením zamítl ústavní stížnost, která byla podána proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014. V případě posuzovaném Nejvyšším soudem a následně i Ústavním soudem byl žalobce vlastníkem bytových domů, které byly zásobovány teplem z centrálního zdroje provozovaného společností Teplárna Liberec, a. s., jejímž akcionářem byl i žalovaný (Statutární město Liberec). Z důvodu rostoucí ceny centrálně dodávané tepelné energie se žalobce rozhodl pro zásobování domů prostřednictvím domovních plynových kotlů. Za tímto účelem požádal žalovaného, aby jako vlastník dotčených pozemků souhlasil s umístěním STL plynovodu a plynových přípojek na těchto pozemcích Statutárního města Liberec s tím, že souhlas vlastníka je nezbytný pro vydání kladného územního rozhodnutí. Žalovaný souhlas neudělil, a proto se žalobce obrátil na soud s žalobou o nahrazení projevu vůle.

V souvislosti s tím nelze vyloučit riziko, že by se společnost CTP domáhala náhrady škody z důvodu porušení prevenční povinnosti ze strany Klienta, neboť odvoláním Souhlasů a nerealizováním Projektu jí může reálně vzniknout škoda (a ve smyslu § 2951 OZ i ušlý zisk), jejímž vzniku Klient nejen nedůvodně nezabránil, ale v rámci adekvátní příčinné souvislosti ji způsobil. Tím, že Klient bez objektivního důvodu odvolal Souhlasy, jednal vzhledem k shora uvedenému nepředvídatelně a možná i diskriminačně, tedy mohl porušit zákonnou prevenční povinnost dle § 2900 OZ, případně i obecnou povinnost dle § 6 OZ.

Důvodem pro odvolání Souhlasů by neměla být skutečnost, že společnost CTP začala Projekt realizovat bez stavebního povolení. Takové porušení stavebního zákona má být sankcionováno výlučně stavebním úřadem Klienta, který přitom postupuje v přenesené působnosti. Pokud by společnost CTP následně splnila veškeré požadavky stavebního úřadu pro dodatečné povolení Projektu a pro vydání dodatečného povolení Projektu by potřebovala pouze součinnost Klienta, kterou mohla společnost CTP na základě udělených Souhlasů oprávněně předpokládat, je odvolání Souhlasů Klientem nepředvídatelné a jen obtížně věcně odůvodnitelné z hlediska povinnosti rovného přístupu Klienta k soukromým osobám a zákazu diskriminace.

Pokud jde o právo společnosti CTP domáhat se uzavření smlouvy o právu provést stavbu ve vztahu k pozemku parc. č. 655/2, k. ú. Svinary, domníváme se, že společnost CTP mohla uzavření smlouvy důvodně předpokládat. Je tomu tak s ohledem na skutečnost, že postup obce nesmí být překvapivý či odlišný od srovnatelných případů. Klient již dříve udělil k realizaci Projektu Souhlasy a se společností FATO uzavřel Smlouvu o poskytnutí pozemku. V případě, že Klient odmítne bez objektivního a rozumně obhajitelného důvodu předmětnou smlouvu uzavřít, mohla by se společnost CTP domáhat náhrady škody z důvodu porušení Klientovy zákonné povinnosti jednat shora popsáním způsobem.

Náhrada škody se skládá ze skutečné škody a ušlého zisku (§ 2925 OZ). Skutečná škoda může představovat investice, které již společnost CTP do Projektu vynaložila (náklady na koupi pozemků, náklady na Projekt, náklady na financování Projektu, související náklady aj). Ušlý zisk pak v posuzovaném případě představuje např. nájemné, které mohla společnost CTP po realizaci Projektu získat, případně úroky z finančních prostředků, které mohla vydělat (cena peněz v čase) apod.

Dílčí závěr: Tím, že Klient odvolal za stávajícího stavu Souhlasy, mohl jednat ve smyslu usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14 nepředvídatelně a možná i diskriminačně, neboť se situace ve vztahu k dotčeným pozemkům Klienta objektivně nezměnila. Tímto mohl Klient porušit své zákonné povinnosti dle § 6 a § 2900 OZ, a společnosti CTP by v důsledku toho mohla vzniknout škoda, neboť by nemohla realizovat Projekt.

5.2 HOSPODAŘENÍ KLIENTA S MAJETKEM – VEŘEJNOPRÁVNÍ POVINNOST PÉČE ŘÁDNÉHO HOSPODÁŘE

Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně. Pro všechny územní samosprávné celky rovněž platí, že jsou povinny pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, přičemž jej mají všestranně chránit.⁶

Obecní zřízení obsahuje ustanovení týkající se povinnosti řádného hospodaření s obecním majetkem zejména v § 38 odst. 1⁷. Klient nakládá s vlastním majetkem a hospodaří s ním za podmínek stanovených příslušnými právními předpisy. Klientovi přísluší právo hospodařit s vlastním majetkem, případně majetkem mu svěřeným. Veřejnoprávní povaha předmětných korporací, resp. obcí a krajů, však způsobuje, že oproti ostatním vlastníkům (kteří jsou osobami

⁶ Vladimír Sládeček, Vladimír Mikule, Jindřiška Syllová. *Ústava České republiky*, 1. vydání. Praha: 2007, 858 s.; Dušan Hendrych, a kolektiv *Správní právo*, 7. vydání, Praha 2009, 127 a násl. s.

⁷ „Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.“

soukromého práva) nejsou jejich dispozice s předmětným majetkem neomezené a výhradně závisující na jejich uvážení, nýbrž jsou jim určeny specifické veřejnoprávní povinnosti.

Nad rámec obecných povinností předvídatelnosti jednání, rovného přístupu a zákazu diskriminace uvedených již shora, které jsou orientovány navenek, patří mezi povinnosti veřejnoprávních institucí při správě veřejného majetku též povinnost péče řádného hospodáře, které je orientována dovnitř organizační struktury Klienta. Uplatňování povinnosti péče řádného hospodáře znamená hodnocení zamýšlené dispozice s majetkem územního samosprávného celku z hlediska její výhodnosti pro obec. Vždy musí být posuzován jak (nejen) ekonomický přínos pro územní samosprávný celek, tak i zákonem předvídané plnění veřejnoprávních úkolů a posílání územního samosprávného celku a dosahování jeho zájmů.

Klient byl tedy povinen posoudit, zda odvoláním Souhlasů nemůže vzniknout na obecním majetku škoda a zda odvoláním Souhlasů bude naplněna péče řádného hospodáře. Jak bylo výše vysvětleno, odvoláním Souhlasů mohl Klient porušit především zákonnou prevenční povinnost dle § 2900 OZ, případně pak i obecnou povinnost dle § 6 OZ. V důsledku tohoto porušení Klienta by mohla společnost CTP nárokovat po Klientovi náhradu vzniklé škody, čímž by v případě úspěšného uplatnění tohoto nároku došlo k porušení povinnosti řádně hospodařit s obecním majetkem dle § 38 odst. 1 obecního zřízení.⁸

Dílčí závěr: V případě, že by společnost CTP vůči Klientovi úspěšně uplatnila nárok na náhradu škody způsobené odvoláním Souhlasů proti Klientovi, byl by Klient povinen nahradit přiznanou škodu z obecních prostředků. Tím by došlo k porušení § 38 odst. 1 obecního zřízení, neboť by obec řádně nepečovala o zachování a rozvoj svého majetku.

5.3 POVINNOST ČLENŮ VOLENÝCH ORGÁNŮ OBCÍ JEDNAT S PÉČÍ ŘÁDNÉHO HOSPODÁŘE

Nabytím účinnosti OZ (tj. ode dne 1. 1. 2014), došlo k zavedení povinnosti každého člena voleného orgánu právnické osoby jednat s péčí řádného hospodáře.⁹ Dle § 20 odst. 2 OZ, platí, že právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny, přičemž ustanovení OZ se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s jejich právní povahou. Klient je veřejnoprávní korporací, která se řídí zejména zvláštními zákony a OZ se na něj aplikuje výhradně tehdy, slučuje-li se to s jeho právní povahou.¹⁰

Obecní zřízení, ostatně ani žádný ze speciálních zákonů, kterými se obce řídí, neupravuje výslovně povinnost členů volených orgánů vykonávat přijatou funkci s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí (§ 159 odst. 1 OZ). Domníváme se, že požadavky kladené v § 159 odst. 1 OZ na členy volených orgánů se slučují s právní povahou Klienta a že se § 159 odst. 1 OZ aplikuje i na členy volených orgánů Klienta (tj. na zastupitele, radní, primátora).

Povinnost péče řádného hospodáře člena voleného orgánu dle OZ v sobě zahrnuje jak povinnost loajality, tak i povinnost informované péče. Pojem péče řádného hospodáře lze přitom chápat jako výkon příslušné rozhodovací činnosti konané s potřebnými znalostmi a v dobré víře, ve prospěch daného územního samosprávného celku bez ohledu na své soukromé zájmy, přičemž taková rozhodovací činnost musí být vykonávána odborně a musí být řádně odůvodněna zájmem právnické osoby. Pokud by člen voleného orgánu funkci přijal, ačkoliv musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, že není péče řádného hospodáře schopen, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky, tak se má za to, že jedná nedbale, což může založit jeho odpovědnost za škodu způsobenou jeho i jen prostou neschopností.

S porušením povinnosti péče řádného hospodáře je pak spojena i povinnost člena voleného orgánu obce jí nahradit škodu, kterou jí způsobil porušením této povinnosti při výkonu funkce.

⁸ V tomto posouzení se nezabýváme prokazováním kauzality mezi odvoláním Souhlasů a případné škody na straně společnosti CTP, výší možné škody a ani možnou úspěšností případného soudního řízení.

⁹ Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 817 s.

¹⁰ Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 164 - 165 s.

Pokud by člen voleného orgánu obce tuto škodu Klientovi nenahradil, ručí jeho věřiteli za jeho dluh v rozsahu, v jakém by Klient škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci (§ 159 odst. 3 OZ).

Dílčí závěr: Odvoláním Souhlasů za stávající situace mohli členové volených orgánů Klienta porušit povinnost jednat s péčí řádného hospodáře. Vzhledem k nepředvídatelnému, resp. nedůvodnému odvolání Souhlasů by mohla společnost CTP uplatňovat vůči Klientovi nárok na náhradu škody, přičemž pokud by byla úspěšná, došlo by k zmenšení majetku Klienta.

5.4 ODPOVĚDNOST KLIENTA ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM

Na posuzování rozhodování Klienta, jakožto územního samosprávného celku, se obecně vztahuje rovněž zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů („zákon o odpovědnosti za škodu“). Dle § 19 zákona o odpovědnosti za škodu platí, že: „Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy a) nezákonným rozhodnutím, b) nesprávným úředním postupem“.

V posuzované věci je však otázkou, zda případná škoda mohla vůbec nastat při výkonu veřejné moci. Ze všech souvislostí vyplývá, že nikoli, neboť v dané věci šlo (a dosud jde) po právní stránce především o soukromoprávní problém a soukromoprávní jednání Klienta podle občanského zákoníku.

To potvrzuje i rozhodovací praxe soudů, ze které je zřejmé, že dispozice s obecním majetkem by neměly být do režimu výše citovaného zákona zařazovány. V této souvislosti uvádíme rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005¹¹:

- „Dispozice s obecním majetkem má povahu soukromoprávní a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb. (v tomto směru obdobně např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, č. 141/2001). Je proto správný právní názor odvolacího soudu, že pokud v rámci samostatné působnosti obec hospodáří a nakládá se svým majetkem, její odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. 82/1998 Sb.“

Dílčí závěr: S ohledem na shora uvedené se domníváme, že by se na udělování a odvolávání Souhlasů neměla vztahovat právní úprava zákona o odpovědnosti za škodu, neboť se v dotčeném případě jednalo o rozhodování obce v soukromoprávní záležitosti, tudíž zde obec nevystupovala vrchnostensky, nýbrž v pozici smluvního partnera. Odpovědnost podle občanského zákoníku (viz shora) tím není dotčena.

6. ZÁVĚRY

Na základě analýzy provedené výše, při správnosti předpokladů a východisek uvedených v tomto posouzení a s výhradami v něm uvedenými je možné učinit následující závěry:

- (a) Klientem udělené Souhlasy mají povahu soukromoprávních úkonů a Klient je mohl postupem stanoveným v obecním zřízení a s přihlédnutím k OZ platně odvolat;
- (b) ve vztahu k pravomocnému Územnímu rozhodnutí se lze domnívat, že jeho platnost nebude odvoláním Souhlasů zpětně dotčena;
- (c) pokud jde o řízení o prodloužení platnosti Územního rozhodnutí, domníváme se, že vzhledem k tomu, že odpadl Souhlas jako předpoklad pro realizaci předmětné infrastruktury a rozšíření pozemní komunikace na pozemcích Klienta, neměla by být

¹¹ Obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. 25 Cdo 2615/2010.

PŘÍLOHA Č. 1
SEZNAM PODKLADOVÝCH DOKUMENTŮ

1. Žádost o zaslání cenové nabídky na zpracování právního stanoviska ve věci postupu města Hradec Králové
2. Vyjádření Statutárního města Hradec Králové ze dne 8. 3. 2007 spis OM1/22217/07-8229 č. j. 22652/2007
3. Usnesení RM/2015/1059 z 10. zasedání Rady města Hradec Králové ze dne 15. 9. 2015
4. Smlouva o právu provést stavbu mezi CTPark Mladá Boleslav II, spol. s r.o. a CTP Invest spol. s r.o., ze dne 4. 3. 2015
5. Žádost o „přeschválení“ vyjádření, CTP Invest spol. s r.o., ze dne 1. 10. 2014, spis 7998/07/OM/Peš-9340
6. Statutární město Hradec Králové – Odbor správy majetku města Stanovisko k žádosti – uložení sítí, ze dne 1. 7. 2010, spis 095288/2010 – 15507, č. j. MMHK/121607/2010Sv
7. Kupní smlouva mezi FATO a.s., člen holdingu a CTPark mladá Boleslav II, spol. s r.o., ze dne 24. 10. 2014
8. Předávací protokol
9. Vyjádření Statutárního města Hradec Králové odboru správy majetku města, ze dne 19. 11. 2007, spis 79982/07/OM/Peš – 9340
10. Smlouva o poskytnutí pozemku k výstavbě č. 44/2010 mezi Statutární město Hradec Králové a FATO a.s., člen holdingu FATO, ze dne 5. 1. 2011
11. Usnesení RM/2010/1480 z 16. Zasedání Rady města Hradec Králové, ze dne 7.12.20010
12. Dopis CTP Invest, spol. s r.o., ze dne 3. 12. 2015
13. Baker & McKenzie s.r.o., advokátní kancelář – Stanovisko k otázce uzavření Smlouvy o výstavbě se Statutárním městem Hradec Králové a odvolání jeho souhlasů, ze dne 29. 10. 2015

platnost Územního rozhodnutí prodloužena a odvolání Souhlasů bude mít na toto řízení zásadní vliv;

- (d) odvoláním Souhlasů mohl Klient porušit prevenční povinnost dle § 2900 OZ, případně obecnou povinnost dle § 6 OZ, když nezabránil tomu, aby nevznikla škoda na majetku CTP – tj. když nepředvídatelně, bez objektivního a rozumného odůvodnění ve smyslu judikatury příslušných soudů odvolal Souhlasy, ačkoliv se situace ve vztahu k dotčeným pozemkům Klienta objektivně nezměnila;
- (e) tím, že Klient odvolal Souhlasy a vystavil se riziku nároků na náhradu škody ze strany společnosti CTP, mohl porušit péči řádného hospodaření s obecním majetkem dle § 38 odst. 1 obecního zřízení;
- (f) tím, že členové volených orgánů Klienta souhlasili s odvoláním Souhlasů, vystavili majetek Klienta riziku nároku na náhradu škody ze strany společnosti CTP, čímž mohli porušit povinnost jednat s péčí řádného hospodáře dle OZ;
- (g) na udělování a odvolávání Souhlasů se nevztahuje právní úprava zákona o odpovědnosti za škodu, neboť se v dotčeném případě jednalo o rozhodování obce v soukromoprávní záležitosti, tudíž zde obec nevystupovala vrchnostensky, nýbrž v pozici smluvního partnera v režimu podle občanského zákoníku;
- (h) Klient by případným udělením potřebných souhlasů jinému subjektu, který realizaci Projektu převzal, neporušil svoji právní povinnost; naopak by tímto Klient postupoval s ohledem na dříve udělené Souhlasy předvídatelně, dostál by své prevenční povinnosti a zabránil by vzniku dalších škod na straně společnosti CTP, která by tyto škody mohla následně požadovat po Klientovi.

7. DALŠÍ DŮLEŽITÉ SKUTEČNOSTI, PŘEDPOKLADY A VÝHRADY

Věříme, že Vám toto posouzení poskytne veškeré nezbytné podklady pro splnění svého účelu. Vzhledem ke složitosti problematiky jsme se omezili pouze na stručné posouzení otázek, které jsou předmětem tohoto posouzení, a základní doporučení dalšího postupu.

Závěry a doporučení uvedené výše byly učiněny na základě poskytnutých dokumentů a informací, jejichž přehled je uveden v bodě 3 výše a v **Příloze č. 1** níže, a za předpokladu pravdivosti, správnosti, přesnosti a úplnosti těchto dokumentů a informací, jakož i skutečností uvedených v bodě 4 výše. V případě, že tento předpoklad nebyl naplněn, nelze zaručit správnost výše uvedených závěrů a doporučení.

Předmětem tohoto posouzení jsou výlučně otázky uvedené v bodě 1 výše. Toto posouzení nemůže nahradit právní radu ohledně kterékoliv konkrétní záležitosti spadající do jeho předmětu.

Předmětem tohoto posouzení nejsou obchodní, technické, finanční či daňové aspekty posuzované otázky. Posouzení však nezbytně obsahuje informace takového charakteru týkající se výše uvedených záležitostí, které přebírá z přezkoumávané dokumentace či jiných zdrojů. Jejich úplnost a správnost jsme však nebyli schopni ověřit, a tudíž za ně nemůžeme převzít odpovědnost. Tyto otázky by měly být posouzeny odborníky v příslušných oborech.

Není-li výslovně uvedeno jinak, není v tomto posouzení řešena otázka časové působnosti jednotlivých povinností, rizik a nároků. Vycházíme z předpokladu, že se řeší situace, které se řídí v současné době platnými a účinnými právními předpisy.

Toto posouzení bylo vypracováno podle práva České republiky.

V případě, že budete mít k výše uvedenému jakékoliv dotazy či připomínky, můžete se na nás kdykoliv s důvěrou obrátit.

V úctě,

Advokátní kancelář Havel, Holásek & Partners s.r.o.

