



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobce: **L. B.**

bytem X

zastoupený Mgr. Danielem Bartošem, advokátem,
sídlem Bílinská 1147/1, Ústí nad Labem,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2022, č. j. 111622/2022/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí obce Svätý Jan (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 24. 6. 2022, č. j. 551 Z106/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že mimo jiné žádal povinný subjekt o poskytnutí negativního stanoviska vlastníků pozemků p. č. XA a XB v katastrálním území X, obec X, zapsaných na LV č. XC, o rozšíření zastavitelného území v rámci jedné z variant řešení žalobcem navrhované změny územního plánu, které bylo dle vyjádření starosty obce dne 18. 8. 2021 na zasedání zastupitelstva obce zajištěno a stalo se podkladem pro rozhodování o návrhu žalobce.
3. Žalobce namítal, že povinný subjekt požadovanou informací disponuje, neboť na jejím základě bylo rozhodováno o návrhu žalobce na pořízení změny územního plánu obce Svatý Jan, což potvrzuje povinný subjekt v rozhodnutí ze dne 8. 9. 2021 a v prvostupňovém rozhodnutí. Žalobce má za to, že nezáleží na tom, v jaké formě informací disponuje, resp. že o získání informace neučinili zastupitelé písemný záznam. Negativní stanovisko vlastníků nemovitostí bylo podkladem pro rozhodování Zastupitelstva obce Svatý Jan. Z jednacího řádu zastupitelstva plyne, že členové hlasují na základě písemných materiálů. Povinný subjekt má proto povinnost požadovanou informací disponovat. Žalobce s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2022, č. j. 55 A 73/2021-25, a na rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, uvedl, že pokud povinný subjekt vychází z podkladu rozhodnutí, musí jej evidovat ve formě, ve které ji může žadateli o informace poskytnout. Pokud povinný subjekt na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022 zajistil a poskytl žalobci některé další požadované informace, žalobci není zřejmé, proč tak neučinil v celém rozsahu žádosti. Pokud by pro odmítnutí poskytnutí informace postačovalo tvrzení povinného subjektu, že informací nedisponuje v písemné podobě, byl by narušen smysl práva na informace zakotveného v čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Povinný subjekt informací jednoznačně disponuje, získal ji ze své úřední činnosti a má povinnost ji mít zachycenou v písemné podobě či jiné vhodné formě. Důvodem pro odmítnutí žádosti nemůže být ani odkaz na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále jen „informační zákon“), neboť požadované informace nejsou názorem povinného subjektu, dotazem na budoucí rozhodnutí nebo informací novou. Dále žalobce poukázal na § 4a odst. 3 informačního zákona. Žalobce považuje za nesprávný názor žalovaného, že pokud jednací řád zastupitelstva neupravuje pracovní schůzky zastupitelů, je nutné je chápat jako neformální, bez povinnosti činit o jejich průběhu zápisy. Žalobce nesouhlasí ani s názorem, že negativní stanovisko vlastníků není povinný podklad pro rozhodování zastupitelstva, a proto neměl povinný subjekt povinnost jej poskytnout.
4. Žalobce dále uvedl, že povinný subjekt od počátku hovoří o stanovisku vlastníků, ačkoli ze spisu plyne, že stanovisko poskytla pouze Z. N. Její stanovisko nelze hodnotit jako diskuzní v rámci pracovní skupiny zastupitelů. Jelikož s ním bylo následně nakládáno jako se závazným a rozhodným podkladem pro rozhodnutí o návrhu žalobce na změnu územního plánu, bylo nezbytné s ním nakládat jako s podkladem pro rozhodnutí a evidovat jej, aby bylo možné rozhodnutí zastupitelstva přezkoumat.
5. Žalobce dále namítl, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se zabýval povinností evidovat stanovisko ve vztahu k jednacímu řádu zastupitelstva. Nevysvětlil, proč povinnému subjektu taková povinnost neplynula ze zákona.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s odkazem na odbornou literaturu a judikaturu soudů uvedl, že pokud nebyl určitý obsah zaznamenán na nosiči, pak jeho obsah nelze poskytnout a jedná se o faktický důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Žalovaný považuje za nesporné, že žalobce požadoval obsah informace, tj. negativní stanovisko pronesené ústně

na pracovní schůzce zastupitelů, které nebylo zachyceno na žádném nosiči. Ve věci se nevedlo žádné úřední jednání, neprobíhalo správní řízení, šlo o neformální schůzku zastupitelů před jednáním a hlasováním na zasedání zastupitelstva. Podle žalovaného není paměť fyzické osoby, která ústně podanou informaci vyslechne, nosičem ve smyslu informačního zákona. Ten totiž hovoří o nosiči, který lze účinně využít. Ústní informace nebyla zachycena na žádném nosiči pro opakované – účinné – použití informace. Žádný právní předpis ani jednací řád zastupitelstva neukládá zastupitelům povinnost pořizovat záznamy z přípravných schůzek před zasedáním a hlasováním zastupitelstva. Povinný subjekt proto neměl povinnost provést písemný záznam o poskytnuté informaci. Žalovaný zastává názor, že povinný subjekt nemůže zpětně písemně zachytit ústně podanou informaci, neboť by šlo o vytváření nové informace ve formě interpretace, nikoli o informaci jako takovou. Tím by byla snížena informační hodnota informace. Povinný subjekt přitom nemá právní nástroj, kterým by přiměl třetí osobu, aby ústní informaci zopakovala.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasil a žalovaný na výzvu soudu nesdělil s tímto postupem nesouhlas, tudíž se má za to, že s takovým postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

8. Podle § 68 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
9. Podle § 3 odst. 3 informačního zákona informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.
10. Oproti obecnému vnímání pojmu informace je zákonné pojetí informace dle § 3 odst. 3 informačního zákona užší, neboť informací je pouze to, co skutečně zaznamenaným způsobem existuje a nikoli jakýkoli myslitelný údaj, který např. bude zaznamenan či doručen povinnému subjektu v budoucnu [viz např. Adam Furek a Tomáš Jirovec in Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 177, či rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 33/2011-83]. Rovněž unijní právo definuje pro účely práva na informace „dokument“ jako obsah nebo část obsahu na jakémkoli nosiči (v listinné či elektronické podobě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) (čl. 2 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru). Pokud určitá skutečnost sice nastala, ale vůbec nebyla zaznamenána (např. z ústního jednání se nepořizoval žádný záznam), nemůže být požadavek na poskytnutí informace uspokojen (srov. např. rozsudky NSS ze dne

15. 10. 2015, č. j. 6 As 38/2015-51, a ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 33/2011-83). Povinný subjekt nemá důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že určité informace nemá, nedisponuje jimi, resp. disponovat ani nemůže. Je ovšem povinen řádně zdůvodnit, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k tomuto závěru (rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015-36). V případě, že informace není zaznamenána, má žadatel právo na její poskytnutí v případě, že má povinný subjekt zákonnou povinnost danou informací disponovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 3 As 115/2014-29). Pokud povinný subjekt porušil svou zákonnou povinnost a informací nedisponuje, nemůže argumentovat neexistencí informace a žádost odmítnout, ale musí informaci dodatečně vytvořit a poskytnout. Není přitom směrodatné, zda jde o informaci (podklad), jehož původcem je sám povinný subjekt, nebo o podklad vyžádaný povinným subjektem od třetí osoby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 55/2014-33).

11. Žalobce podal dne 26. 8. 2021 žádost o poskytnutí informací podle informačního zákona. Domáhal se poskytnutí:

- 1) platného jednacího řádu Zastupitelstva obce Svatý Jan,
- 2) zápisu o průběhu zasedání Zastupitelstva obce Svatý Jan konaného dne 18. 8. 2021, a to se všemi náležitostmi,
- 3) podkladů, na jejichž základě bylo Zastupitelstvem obce Svatý Jan rozhodováno o návrhu žalobce na změnu č. 3 územního plánu obce Svatý Jan ze dne 27. 7. 2021, evidovaného pod č. j. 494 ÚP/2021, a to zejména:
 - i. stanoviska příslušného orgánu územního plánování k návrhu žalobce, které bylo dle vyjádření starosty obce dne 18. 8. 2021 na zasedání zastupitelstva obce zajištěno a stalo se podkladem pro rozhodování o návrhu žalobce;
 - ii. negativního stanoviska vlastníků pozemků p. č. XA a XB v katastrálním území X, obec X, zapsané na LV č. XC, o rozšíření zastavitelného území v rámci jedné z variant řešení žalobcem navrhované změny územního plánu, které bylo dle vyjádření starosty obce dne 18. 8. 2021 na zasedání zastupitelstva obce zajištěno a stalo se podkladem pro rozhodování o návrhu žalobce.

12. Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 8. 9. 2021, č. j. 551 Z106/2021, žádosti v bodech 1) a 2) vyhověl a žalobci poskytl jednací řád zastupitelstva a zápis z jednání zastupitelstva ze dne 18. 8. 2021. Žádost žalobce byla v rozsahu celého bodu 3) rozhodnutím odmítnuta.

13. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 10. 2021, č. j. 132990/2021/KUSK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí povinného subjektu ze dne 8. 9. 2021.

14. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, č. j. 55 A 73/2021-25, rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2021, č. j. 132990/2021/KUSK, pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

15. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 31. 5. 2022, č. j. 067535/2022/KUSK, zrušil rozhodnutí povinného subjektu ze dne 8. 9. 2021 a věc mu vrátil k novému projednání. Ve vztahu ke stanovisku vlastníků sousedních pozemků v odůvodnění uvedl, že povinnost disponovat touto informací (na rozdíl od stanoviska získaného na základě telefonické konzultace od pořizovatele územního plánu) nelze dovodit, neboť není povinnou náležitostí návrhu změny územního plánu, ani neexistuje povinnost toto stanovisko pro jeho následné projednání zajistit. Neznaменá to, že stanovisko neexistuje, pouze se jej nelze domoci

prostřednictvím informačního zákona. Žalovaný uvedl, že by bylo možné žádost v tomto rozsahu odmítnout v případě, že se pro negativní stanovisko vlastníků neuplatní povinnost evidovat je jako podklad, který se doručuje a předkládá zastupitelům před zasedáním zastupitelstva tak, aby mohli projednávanou problematiku posoudit. V takovém případě by nebylo možné tvrdit, že povinný subjekt nemá povinnost informací disponovat.

16. Povinný subjekt dne 14. 6. 2022 zaslal žalobci zápis z pracovní schůzky zastupitelstva ze dne 9. 6. 2021 a ze dne 11. 8. 2021, který dodatečně vytvořil, dále návrh na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem (č. j. 353 ÚP/2021), podnět na pořízení změny územního plánu (č. j. 494 ÚP/2021) a návrh na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem (č. j. 493 ÚP/2021). Vyhověl tak žádosti v rozsahu bodu 3) podbodu i).
17. Povinný subjekt prvostupňovým rozhodnutím ze dne 24. 6. 2022 žádost odmítl v rozsahu bodu 3) podbodu ii) žádosti. Učinil tak z důvodu, že se vlastník pozemků p. č. XA a XB vyjádřil pouze ústně stran svého případného budoucího postupu.
18. O odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Žalovaný poukázal na to, že již v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2022 podrobně posuzoval, zda měl povinný subjekt povinnost mít požadovanou informaci k dispozici. Konstatoval, že neexistuje zákonná povinnost informací disponovat, ledaže by byla odvozena od pravidel daných pro jednání zastupitelstva. Zabýval se tím, jakým způsobem byla předána informace o tom, že vlastník sousedního pozemku neposkytne případně souhlas se změnou územního plánu navrženou žalobcem. Zjistil, že informace byla přednesena na pracovní schůzce členů zastupitelstva konané před jednáním zastupitelstva dne 18. 8. 2021, na němž byl návrh na změnu územního plánu odmítnut. Uvedl, že žalobce od povinného subjektu obdržel dne 11. 11. 2021 pod č. j. 716 Z106/2021 podrobnou informaci o tom, že negativní stanovisko vlastníků bylo předáno ústně dne 9. 6. 2021 a potvrzeno dne 11. 8. 2021 na pracovních skupinách členů zastupitelstva. Vlastníky dotčených pozemků jsou J. a Z. N.. Ze zápisů, které povinný subjekt dotvořil, plyne, že Z. N. je zastupitelkou povinného subjektu a že těmto pracovním skupinám byla přítomna. Informace o negativním stanovisku vlastníků byla získána přímo od ní v rámci vzájemné diskuze zastupitelů před jednáním zastupitelstva. Jednací řád zastupitelstva neupravuje pracovní schůzky zastupitelů. Ty je třeba chápat jako neformální, bez povinnosti činit o jejich konkrétním průběhu zápisy. Výjimkou byla situace, kdy správní orgán dovytvořil informaci a zaznamenal v písemné formě stanovisko orgánu územního plánování, které mělo být v písemné formě. Jelikož nebyl tím, kdo mohl stanovisko vydat (to mohl jen příslušný orgán územního plánování), musel mít písemně zachycený záznam o tom, že stanovisko bylo poskytnuto. Jakákoli diskuze zastupitelů či předjímaná stanoviska jednotlivců nejsou závazná, neboť se odehrávají v rámci přípravy a seznámení se s body jednání zastupitelstva. Žalovaný dospěl k závěru, že dotčenou informaci nelze po povinném subjektu podle informačního zákona požadovat. Povinný subjekt neměl povinnost informaci dotvořit. Informace podle informačního zákona je zaznamenávána v jakékoli formě, což není případ předjímaného stanoviska vlastníků sousedních pozemků.
19. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalobce ji dovozuje z toho, že se žalovaný zabýval pouze povinností povinného subjektu evidovat požadované stanovisko plynoucí z jednacího řádu zastupitelstva. Nevysvětlil, proč neměl povinný subjekt povinnost je evidovat na základě zákona.

20. Soud napadené rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).
21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že smyslem informačního zákona není poskytování všech znalostí, které má povinný subjekt, ale jen těch, které jsou zaznamenány dle § 3 odst. 3 informačního zákona. Uvedl, že povinný subjekt neměl zákonnou povinnost disponovat požadovanou informací. Odkázal přitom na své rozhodnutí ze dne 31. 5. 2022. V tomto rozhodnutí se žalovaný zabýval povinností povinného subjektu disponovat podklady pro rozhodnutí o návrhu na pořízení změny územního plánu. Poukázal na to, že z § 46 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) plyne, že pořizovatel předkládá zastupitelstvu obce buď informaci o tom, že návrh odmítl, nebo své stanovisko pro případ, že splňuje všechny náležitosti. Dovodil, že ze slova „předkládá“ plyne, že je stanovisko předkládáno v zaznamenané podobě. Vzhledem k písemnému návrhu na pořízení změny územního plánu a vzhledem k tomu, že pořizovatel nemá přímý kontakt na zastupitelstvo, které bude o návrhu rozhodovat, lze předpokládat, že se jedná rovněž o písemný záznam. Neobstojí tak argument, že povinný subjekt stanoviskem pořizovatele nemusí disponovat. Žalovaný rovněž uvedl, že takovou povinnost nelze dovodit ke stanovisku vlastníků sousedních pozemků, neboť stanovisko není povinnou náležitostí návrhu na pořízení změny územního plánu, není ani povinností je pro návrh a rozhodnutí o něm zajistit, ledaže by se jednalo o „materiál“ doručovaný zastupitelům před zasedáním zastupitelstva. Pokud tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí s poukazem na své rozhodnutí ze dne 31. 5. 2022 dospěl k závěru, že povinný subjekt neměl zákonnou povinnost disponovat požadovaným stanoviskem vlastníků a dále se zabýval zejména tím, zda povinnost neplyne z jednacího řádu zastupitelstva, soud nepovažuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Námitka není důvodná.
22. Soud v projednávané věci považuje za nesporné, že negativní stanovisko vlastníků pozemků p. č. XA a XB v k. ú. X předestřela ústně spoluvlastnice pozemků (pozemky jsou ve společném jmění manželů) na pracovní schůzce zastupitelů před jednáním zastupitelstva, neboť sama byla jako zastupitelka na schůzce přítomna. Nic současně nesvědčí o tom, že by stanovisko vlastníků pozemků byl učiněno v jiné formě. V projednávané věci je sporné, zda měl povinný subjekt povinnost takovou informaci zachytit na nosiči a takto s ní disponovat. Pokud by měl takovou povinnost, musel by zachycenou informaci žalobci poskytnout.
23. Soud z obsahu předloženého správního spisu zjistil, že zápis z jednání zastupitelstva ze dne 18. 8. 2021 neobsahuje zmínku o negativním stanovisku vlastníků pozemků p. č. XA a XB. V zápisu z jednání je uvedeno, že žalobce požaduje zařazení pozemku p. č. XD do zastavitelných ploch. Zastupitelstvo předchozím návrhům žalobce nevyhovělo mimo jiné na základě vyjádření architekta a zhotovitele územních plánů obce pana I. P. a vyjádření Městského úřadu Sedlčany, odboru výstavby a územního plánování, jako pořizovatele územního plánu. K předmětné lokalitě není přístupová komunikace, nachází se v ochranném pásmu lesa a nenavazuje na zastavěné území. Starosta obce k tomu doplnil, že

v návrhu nejsou žádné nové skutečnosti, které by změnily předchozí rozhodnutí zastupitelstva.

24. Ze zápisu je zřejmé, že negativní stanovisko vlastníků pozemků nepatřilo mezi rozhodující argumenty pro zamítnutí návrhu žalobce na pořízení změny územního plánu. V opačném případě by zápis o jednání zmínku o stanovisku zajisté obsahoval. Žalobce navíc svoji argumentaci o stěžejnosti stanoviska nepodpořil žádným důkazním návrhem.
25. Povinný subjekt v přípisu ze dne 11. 11. 2021 žalobci sdělil, že požadované informace byly předány ústně na jednání pracovní skupiny členů zastupitelstva dne 9. 6. 2021 a potvrzeny dne 11. 8. 2021. Na jejich podkladě proběhla rozprava, aby každý zastupitel měl dostatek informací, které mu umožní na plánovaném zasedání zastupitelstva hlasovat. Informace tedy byly předány přítomným zastupitelům na pracovní skupině v přímé diskuzi se spoluvlastníkem dotčených pozemků. Nepřítomným zastupitelům byla informace předána telefonicky. Následně pak přítomným členům zastupitelstva a ostatním přítomným z řad veřejnosti na jednání zastupitelstva dne 18. 8. 2021.
26. Soud nesouhlasí s tvrzením žalobce, že ústní negativní stanovisko vlastníků sousedních pozemků bylo podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva. Je totiž nutné rozlišovat mezi podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva obce o návrhu na pořízení územního plánu či jeho změny a skutečnostmi či názory, o nichž se mohou i neformálně jednotliví zastupitelé dozvídat před hlasováním na zastupitelstvu.
27. Usnesení zastupitelstva obce není rozhodnutím ve smyslu § 68 správního řádu ani rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2022, č. j. 1 As 122/2020-25). Zastupitelstvo vydalo usnesení ze dne 18. 8. 2021, jehož součástí je i zamítnutí návrhu žalobce postupem podle příslušných ustanovení (zejména § 84 a násl.) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Šlo o proceduru rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v samostatné působnosti, která nemá formální znaky správního řízení, rozhodnutí nejsou (a podle zákona ani nemusí být) odůvodněna, nejsou zde účastníci řízení, nevede se správní spis. Tato procedura se blíží spíše rozhodování orgánů moci zákonodárné a neřídí se ani správním řádem, ani základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde o proceduru *sui generis*, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení. Účel této procedury je také odlišný od účelu správního řízení – je jím úprava autonomního rozhodování ústavou předvídaného orgánu místní samosprávy. Jeho autonomie je chráněna zejména čl. 101 odst. 2 a 4 Ústavy České republiky, oproti tomu účelem správního řízení je vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí (individuálního správního aktu) v konkrétním případě a pro jmenovitě určenou osobu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18).
28. Ani stavební zákon v § 46 nepředpokládá, že by rozhodnutí zastupitelstva obce o návrhu na pořízení územního plánu či jeho změny mělo být odůvodněno, nestanoví ani, jaké podklady (kromě obligatorního stanoviska pořizovatele) a v jaké formě má zastupitelstvo pro rozhodování o návrhu opatřit. Povinností zastupitelstva je návrh toliko projednat, rozhodnout o něm a o výsledku projednání vyrozumět navrhovatele a úřad územního plánování (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2022, č. j. 43 A 78/2021-112). Stavební zákon nestanoví, že podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva obce o návrhu na pořízení územního plánu či jeho změny musí být stanovisko vlastníků sousedních pozemků k návrhu. Ze stavebního zákona plyne pouze to, že podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu má být návrh na pořízení územního plánu či

jeho změny a stanovisko pořizovatele územního plánu či jeho změny (§ 46 odst. 3 stavebního zákona). V případě návrhu na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem má být podkladem též stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny k navrhovanému obsahu změny územního plánu a stanovisko krajského úřadu jako příslušného úřadu k navrhovanému obsahu změny územního plánu, ve kterém i s přihlédnutím ke stanovisku orgánu ochrany přírody uvede, zda má být návrh změny posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [§ 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona]. Pořizovatel tyto podklady předkládá přímo zastupitelstvu obce jakožto celku, nikoli pouze jednotlivým členům.

29. V tomto smyslu je nutné vykládat i odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2022, č. j. 55 A 73/2021-25. Zdejší soud v tomto rozsudku uvedl, že: „[n]elze přehlédnout, že žalobce v žalobě namítá nejen to, že povinný subjekt informacemi disponoval, ale také to, že pokud informace zaznamenány nebyly, jednalo se o nezákonný postup, a povinný subjekt mu je tedy byl povinen poskytnout. Tím se správní orgány v napadeném ani prvostupňovém rozhodnutí vůbec nezabývaly. Soud v této souvislosti připomíná, že v případě, že informace není zaznamenána, má žadatel právo na její poskytnutí, má-li povinný subjekt zákonnou povinnost danou informací disponovat (srov. např. rozsudky NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 3 As 115/2014-29, či ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 55/2014-33). Nelze přehlédnout, že žádost o informace se měla týkat podkladů pro zamítnutí návrhu žalobce na pořízení změny územního plánu, přičemž zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů předpokládá, že návrh předkládá pořizovatel k rozhodnutí zastupitelstvu obce se svým stanoviskem (srov. § 46 odst. 3 ve spojení s § 55a odst. 4 tohoto zákona).“ Vyslovený názor neznamená, že soud konstatoval, že povinný subjekt měl povinnost disponovat negativním stanoviskem vlastníků sousedních pozemků, a proto je měl žalobci poskytnout. Pouze pro účely dalšího řízení upozornil, že je třeba se zabývat i námítkou žalobce, že požadované informace měly být zaznamenány, a připomněl, že stavební zákon předpokládá, že stanovisko pořizovatele změny územního plánu má být podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva obce o návrhu na pořízení změny územního plánu. Právě z tohoto důvodu povinný subjekt následně dotvořil záznam o obsahu stanoviska pořizovatele územního plánu, které bylo žalobci poskytnuto.
30. Z obsahu správního spisu vyplývá, že členka zastupitelstva jako spoluvlastnice dotčených nemovitostí v rámci diskuse na pracovní schůzce členů zastupitelstva dne 9. 6. 2021 ústně sdělila nesouhlas s jedním z návrhů žalobce na pořízení změny územního plánu. Následně byl nesouhlas potvrzen na pracovní schůzce dne 11. 8. 2021, při níž byl diskutován návrh č. j. 494 UP/2021 [viz poskytnutí informací ze dne 11. 11. 2021, č. j. 716 Z106/2021, které koresponduje se zápisy z uvedených pracovních schůzek, z nichž plyne, že v návaznosti na stanovisko S. probíhala mj. diskuse k návrhům na změnu územního plánu č. j. 353 UP/2021 a č. j. 494 UP/2021]. Pracovní schůzky zastupitelů představují neformální setkávání zastupitelů v rámci výkonu jejich mandátu, jejichž cílem je zpravidla připravovat podmínky pro projednání a rozhodnutí věci v konečné podobě právě na veřejném zasedání zastupitelstva a zefektivnit tak schvalovací proceduru (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2006, č. j. 15 Ca 145/2005-28, rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55, a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 2819/07). Pracovní schůzka zastupitelů před jednáním zastupitelstva není jednáním samotného zastupitelstva, neboť se na něm netvoří jeho vůle. Zákon o obcích ani jednací řád zastupitelstva nestanoví povinnost zaznamenávat průběh pracovní schůzky a skutečnosti,

kteřé během diskuze zazněly. Po povinných subjektech nelze ani obecně požadovat, aby jejich úřední osoby či zastupitelé musely zachytit všechny informace, o kterých se dozví ústní formou, aby mohly být případně v budoucnu použity nebo s nimi dále pracováno. K tomuto účelu informační zákon neslouží. Je pouze na povinných subjektech, zda informaci, u níž není povinnost jí disponovat stanovena přímo v zákoně, a o kterých se touto cestou dozví, zachytí na hmotném nosiči.

31. Pokud zastupitelka, která je současně spoluvlastnice pozemků, na pracovní schůzce členů zastupitelstva ostatním přítomným členům ústně sdělila, že nesouhlasí s rozšířením zastavitelného území podle jednoho z návrhů žalobce na změnu územního plánu, pak informaci neposkytla povinnému subjektu, nýbrž pouze přítomným členům zastupitelstva. Učinila tak patrně pro to, aby přítomní zastupitelé mohli zvážit svůj vnitřní postoj k návrhu, o kterém následně na zasedání hlasovali. Skutečnost, že i na základě sdělení proběhla rozprava nebo to, že se informace dále ústní formou šířila, nezaložilo povinnému subjektu povinnost jakkoli takovou informaci zachytit. S informací disponovali jednotliví zastupitelé, nikoli sám povinný subjekt. Pokud starosta povinného subjektu informoval o negativním stanovisku, pouze reprodukoval informaci poskytnutou na pracovní schůzce. Soud považuje za logické, že v zápisu ze zasedání zastupitelstva nebylo negativní stanovisko zmíněno, jelikož se nejednalo o podklad rozhodnutí zastupitelstva ani stěžejní argument pro přijetí usnesení. Lze dodat, že zastupitelé při výkonu mandátu pracují i s veřejným míněním občanů obce. Je přirozené, že zastupitelé, kteří by měli mít vztah k obci, mají povědomí o osobním postoji občanů k různým záměrům, které nemusí být písemně zachyceny či vyjádřeny.
32. Jednací řád Zastupitelstva obce Svatý Jan skutečně stanoví, že zastupitelé mají mít před zasedáním zastupitelstva k dispozici písemné materiály. Předkládané materiály musí být zpracovány tak, aby umožnily členům zastupitelstva komplexně posoudit problematiku, o níž budou hlasovat (viz § 4 odst. 3 a 6 jednacího řádu zastupitelstva). Z jednacího řádu zastupitelstva ani zákona o obcích již neplyne, že zastupitelé musí hlasovat pouze na základě písemných materiálů (podkladů), které obdrží od navrhovatele před zasedáním. Je totiž potřeba rozlišovat mezi podkladem (materiálem) pro hlasování zastupitelů a vlastním názorem, vědomostí či znalostí členů zastupitelstva o konkrétní skutečnosti. Podkladem (materiálem) pro hlasování mohou být např. rozhodnutí, stanoviska dotčených orgánů, či písemná vyjádření občanů, která jsou již na hmotných nosičích zaznamenána. Právě na takové typy podkladů míří § 4 jednacího řádu zastupitelstva. Z uvedeného ustanovení jednacího řádu nelze dovodit povinnost obce vést záznamy o neformální diskusi zastupitelů před samotným zasedáním zastupitelstva či názorech a postojích při ní vyjádřených nebo o názorech a postojích občanů obce, se kterými mohou být zastupitelé seznámeni. Je logické, že zastupitelé svůj mandát nevykonávají zcela odtrženě od mínění občanů, ale mohou zohledňovat i postoje občanů s tím, že platí, že čím menší je obec, tím individuálnější může být přístup (zastupitelé a občané se vzájemně znají a je minimum překážek pro to, aby si neformálně sdělili své názory a postoje ke konkrétním otázkám).
33. Zastupitelé mohou na zasedání zastupitelstva hlasovat i na základě svého vlastního přesvědčení, programu politické strany nebo uskupení, světonázoru nebo své vlastní znalosti, aniž by museli mít k dispozici jejich písemný přepis nebo jiné zachycení. Během jednání zastupitelstva se projevují a prosazují nejen zájmy obce, ale i vlastní zájmy zastupitelů, politických stran a jejich voličů. To bezesporu patří k politickému boji nejen na půdě obcí. Je-li v obci něčí názor veřejně prezentován, nestává se z něj podklad, jak o něm hovoří jednací řád zastupitelstva, který by musel být zachycen na hmotném nosiči. Opačný

závěr by mohl vést ke zcela absurdním situacím, kdy by jakýkoli názor musel být zachycen na nosiči, což by mohlo vést k zablokování jednání zastupitelstva a paralyzování chodu obce, neboť bez nosičů zachycujících veškeré názory a informace, které by konkrétní zastupitel zohledňoval, by nikdy nemohl zastupitel hlasovat a zastupitelstvo obce rozhodnout. Soud tedy souhlasí s názorem žalovaného, že přestože stanovisko jako názor spoluvlastníka sousedních pozemků existuje, žalobce se jej nemůže domoci prostřednictvím informačního zákona.

34. Soud doplňuje, že žalobci byla již od povinného subjektu poskytnuta informace o tom, jakým způsobem se povinný subjekt o ústním nesouhlasu zastupitelky jakožto spoluvlastnice s návrhem změny územního plánu dozvěděl a kdy a jakou formou se tak stalo. Jak uvedl žalovaný, paměť osob, které ústně podanou informaci vyslechly, není nosičem ve smyslu informačního zákona. Pokud není ústně podaná informace zachycena při jejím prvním sdělení ve formě nahrávky (např. na diktafon), její následné zachycení v písemné podobě nebo na jiný nosič představuje pouze reprodukci či interpretaci poskytnuté informace. Takového reprodukování poskytnutí informace se žalobci již opakovaně dostalo, například v přípisu ze dne 11. 11. 2021 a rovněž i v napadeném rozhodnutí. "

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

35. Soud s ohledem na shora uvedené neshledal žalobní body důvodnými, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. Soud neprovedl žalobcem navrhované důkazy, včetně výpisu z katastru nemovitostí k pozemku p. č. XA v k. ú. X, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz náhledem do katastru nemovitostí k pozemku p. č. XB v k. ú. X. Výpis z katastru nemovitostí k tomuto pozemku sice není součástí správního spisu, ale mezi účastníky nebylo sporné, že pozemek v době jednání zastupitelstva dne 18. 8. 2021 náležel do společného jmění J. N. a Z. N., což byla skutečnost, kterou chtěl žalobce tímto důkazním návrhem prokázat.
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, který byl plně úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. dubna 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v.r.
předsedkyně senátu