



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **L. B.**, zastoupeného advokátem Mgr. Danielem Bartošem, Bílinská 1, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Svatý Jan**, Drážkov 33, Svatý Jan, zastoupenému advokátkou Mgr. Monikou Drábkovou, Poštovní 4, Příbram, proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, čj. 51 A 65/2021-48,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **je povinen** nahradit žalovanému náklady řízení ve výši 4 114 Kč do rukou advokátky Mgr. Moniky Drábkové, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

#### 1. Popis věci

[1] Žalobce se u krajského soudu domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu zastupitelstva obce Svatý Jan. Ten podle něj spočíval v nezveřejnění informací o zasedání zastupitelstva konaném dne 23. 6. 2021 a v nesprávném postupu při rozhodování o žalobcově návrhu.

[2] Žalobce navrhl zastupitelstvu, aby zařadilo jeho pozemek do zastavitelných ploch, neboť na něm chtěl postavit rodinný dům. V návrhu také uvedl, že jej podává v souvislosti se změnou č. 2 územního plánu obce a že má návrh být zahrnut do veřejného projednání této změny na zasedání u Městského úřadu v Sedlčanech dne 18. 5. 2021. Zastupitelstvo proto mělo projednat žalobcův návrh v tomto probíhajícím řízení. To ale neudělalo a rozhodlo o něm až na svém zasedání dne 23. 6. 2021. Zastupitelstvo navíc zasedalo, i když

nebyly řádně zveřejněny informace o místě, době a navrženém programu tohoto zasedání na úřední desce obce.

[3] Krajský soud žalobu zamítl, neboť postup zastupitelstva nezasáhl do žalobcových práv v rozporu se zákonem.

[4] Jednak se žalobce mohl s informacemi o plánovaném zasedání včas seznámit. Byly totiž podle provedených důkazů zveřejněny s dostatečným předstihem na fyzické úřední desce i na webových stránkách obce a obsahovaly veškeré požadované náležitosti. O plánovaném zasedání se žalobce případně mohl dozvědět i z aplikace *Mobilní rozhlas*.

[5] Jednak zastupitelstvo nezkrátilo žalobce na právech ani při projednání jeho návrhu. Nebylo ostatně ani oprávněno k tomu, aby žalobcův návrh včlenilo do již probíhajícího procesu pořízení změny územního plánu. Muselo jej nejprve projednat a teprve poté rozhodnout o tom, zda tuto změnu pořídí, či nikoliv. (Podáním návrhu se totiž řízení o změně územního plánu nezahajuje, rozhodnutí o pořízení změny závisí jen na úvaze zastupitelstva. Návrh je proto svou povahou spíš podnětem než žádostí podle správního řádu.) Nešlo tedy o nezákonný zásah, pokud zastupitelstvo projednalo žalobcův návrh jako samostatný návrh na změnu územního plánu a rozhodlo se mu nevyhovět.

## 2. Kasační řízení

### *Kasační stížnost*

[6] Žalobce podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost (soud jej proto bude dále označovat jako *stěžovatele*). Trvá na tom, že informace o zasedání nebyly řádně zveřejněny. Podle stěžovatele není žádný důkaz o tom, že byla pozvánka vyvěšena fyzicky na úřední desce: zastupitelstvo předložilo jen elektronicky podepsanou pozvánku. Pokud ale byla pozvánka fyzicky vyvěšena, měla by být podepsána vlastnoručně, ne elektronicky. Není ani jasné, zda byla pozvánka převedena do listinné podoby před zasedáním zastupitelstva, a ne až pro účely soudního řízení (zastupitelstvo nepředložilo konverzi elektronické pozvánky do listinné podoby).

[7] Nedostatečné bylo také dokazování o zveřejnění pozvánky na webových stránkách obce. Krajský soud považoval za průkazné snímky obrazovky z redakčního systému internetových stránek obce, podle kterých byla pozvánka zveřejněna od 10. 6. 2021 do 23. 6. 2021. Z těchto snímků však není patrné, jaký dokument byl zveřejněn a co bylo jeho obsahem. Z kalendáře systému Wayback Machine, který stěžovatel předložil, navíc plyne, že webové stránky obce nebyly v rozhodném období editovány. Pozvánka na zasedání zastupitelstva tak nemohla být zveřejněna včas. Nelze vyloučit, že údaje o zveřejnění pozvánky byly na stránky vloženy až zpětně. Krajský soud měl proto vyzvat zastupitelstvo k doplnění důkazů.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že písemnost může být zveřejněna na webu obce nejen v sekci nazvané *Úřední deska*, ale i v jiné sekci, která je k tomu vhodná. Takový přístup totiž přenáší neúměrné břemeno na občany. Stěžovateli také nemůže jít

pokračování

k tíži, že nepoužívá obecní aplikaci *Mobilní rozhlas* – pozvánku na zasedání zastupitelstva je nutné zveřejnit především zákonným způsobem.

[9] Návrh na pořízení změny územního plánu není podnětem k zahájení řízení, jde o žádost svého druhu: návrh musí totiž být přesný a podložený a musí splňovat zvláštní zákonné náležitosti. O tom svědčí i zveřejnění formuláře na webu obce Svatý Jan.

[10] Zastupitelstvo mělo stěžovatelův návrh projednat ve změně č. 2 územního plánu (směřující k rozšíření zastavitelných ploch). Nic mu v tom totiž nebránilo. Podle stěžovatele bylo zastupitelstvo k tomuto kroku přímo povinno, protože stěžovatel uvedl souvislost návrhu s projednávanou změnou č. 2. Namísto toho zastupitelstvo projednalo návrh až později ve změně č. 3 územního plánu (směřující ke zmenšení zastavitelných ploch v obci). Tím pochybilo.

### *Vyjádření ke kasační stížnosti*

[11] Zastupitelstvo souhlasí se závěry krajského soudu. Důkazy, které zastupitelstvo předložilo v řízení před krajským soudem, poskytují ucelený přehled o včasném zveřejnění pozvánky na zasedání zastupitelstva. To nemohou zpochybnit stěžovatelovy spekulace o editorských změnách nebo o elektronickém podpisu na pozvánce. Stěžovatel pak nepředkládá žádné nové důkazy, které by mohly zpochybnit závěr krajského soudu o včasném zveřejnění informací. Nepřináší ani nové důvody, proč by zastupitelstvo mělo projednat jeho návrh ve změně č. 2 územního plánu.

### **3. Právní hodnocení**

[12] Kasační stížnost není důvodná. NSS stejně jako krajský soud neshledal nezákonný zásah do stěžovatelových práv. Navíc nejde o první spor stěžovatele se zastupitelstvem (k podobné věci viz rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2023, čj. 2 As 281/2021-59).

[13] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[14] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí tak být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v širším smyslu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[15] Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň sedm dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým (§ 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

[16] Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 1 správního řádu).

[17] Zastupitelstvo obce rozhoduje o *pořízení územního plánu* v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona)], a to jednak z vlastního podnětu, jednak na návrh orgánu veřejné správy, občana obce, fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo oprávněného investora (§ 44 stavebního zákona).

[18] Návrh na pořízení územního plánu se podává u pořizovatele (obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje). Ten po převzetí návrhu na pořízení územního plánu posoudí, zda je návrh úplný a v souladu s právními předpisy. Pokud návrh splňuje všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu. Obec bezodkladně informuje navrhovatele o výsledku jednání zastupitelstva (§ 46 odst. 1 až 3 stavebního zákona).

[19] I o *pořízení změny územního plánu* a o jejím obsahu rozhoduje zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, nebo na návrh. Návrh na pořízení změny územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se změna územního plánu pořizuje. Při posouzení návrhu se postupuje obdobně podle § 46 odst. 2 a 3, tedy jako při pořízení územního plánu (§ 55a odst. 2 a 4 stavebního zákona).

*Zastupitelstvo řádně zveřejnilo informace o svém zasedání konaném dne 23. 6. 2021*

[20] Informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce – neboli pozvánku, jak informace také označují účastníci – je třeba zveřejnit alespoň sedm dní před zasedáním, a to jak na fyzické úřední desce, tak způsobem umožňujícím dálkový přístup. Břemeno důkazní ohledně zveřejnění informací leží na správním orgánu, zde zastupitelstvu. Důkazy předložené zastupitelstvem však nejsou nezpochybnitelné. Ten, kdo řádné zveřejnění popírá, je může vyvrátit tak, že prokáže okolnosti, které jsou s to vyvolat důvodné pochybnosti o zveřejnění informací. Pak by důkazní břemeno přešlo opět na zastupitelstvo (§ 93 odst. 1 zákona o obcích a § 26 odst. 1 správního řádu; rozsudky NSS ze dne 21. 7. 2015, čj. 2 As 15/2015-56, bod 21; ze dne 8. 6. 2016, čj. 2 As 47/2016-44, č. 3431/2016 Sb. NSS, bod 15; nebo ze dne 18. 6. 2020, čj. 7 As 171/2019-49, body 23 a 26).

[21] Ke zveřejnění informací na fyzické úřední desce předložilo Zastupitelstvo obce Svatý Jan pozvánku na své zasedání konané dne 23. 6. 2021. Krajský soud ji provedl k důkazu a zjistil, že je na pozvánce uveden elektronický podpis starosty obce ze dne 10. 6. 2021, den vyvěšení 10. 6. 2021 a den sejmutí 23. 6. 2021. Z toho krajský soud usoudil, že byla pozvánka vyvěšena a sejmuta v těchto dnech. Stěžovatel v řízení před krajským soudem neuvedl nic, čím by formu této pozvánky zpochybnil.

pokračování

[22] Zpochybňuje ji až nyní v řízení o kasační stížnosti poukazem na elektronický podpis pozvánky nebo na chybějící konverzi elektronické pozvánky do listinné podoby. Stěžovatel však mohl takovou argumentaci uplatnit už v řízení před krajským soudem. Protože to neudělal, není taková argumentace nyní přípustná (§ 104 odst. 4. s. ř. s.). NSS se jí proto dále nezabýval.

[23] Ke zveřejnění informací způsobem umožňujícím dálkový přístup předložilo zastupitelstvo dva snímky obrazovky redakčního systému webových stránek obce – editační stránku zveřejnění pozvánky a seznam zveřejněných dokumentů. Krajský soud těmito snímky provedl důkaz a zjistil, že pozvánka byla na webových stránkách obce zveřejněna v sekcích *Novinky*, *Úřední deska* a *Dokumenty obce* od 10. 6. 2021 do 23. 6. 2021, poté byla z těchto sekcí skryta.

[24] Stěžovatel proti těmto zjištěním navrhnul důkazy – snímek obrazovky zachycený službou Wayback Machine a kalendář služby Wayback Machine. Krajský soud těmito listinami provedl důkaz a zjistil, že snímek obrazovky zachycuje úvodní webové stránky obce ke dni 25. 6. 2021 – tedy v době, kdy byla pozvánka už skryta, nikoli v období jejího zveřejnění. Kalendář pak ukazuje, že služba Wayback Machine zachytila webové stránky obce ve dnech 6. 5. 2021 a 25. 6. 2021 – tedy ve dnech, kdy pozvánka (ještě nebo už) zveřejněna nebyla. Podle krajského soudu tedy tyto důkazy nevyvolaly důvodné pochybnosti o zveřejnění pozvánky. Stěžovatel tak neprokázal, že pozvánka nebyla v rozhodném období zveřejněna.

[25] Nyní stěžovatel namítá, že ze snímků obrazovky předložených zastupitelstvem není patrný obsah zveřejněného dokumentu označeného jako „pozvánka“; že editační stránka zveřejnění pozvánky mohla být upravena až zpětně; a že kalendář služby Wayback Machine svědčí o editaci stránek, které v době zveřejnění pozvánky upraveny nebyly.

[26] Soud považuje tyto námitky – na rozdíl od námítky předcházející – za přípustné, neboť navazují na dřívější žalobní argumentaci. Námitky však nejsou důvodné. Tvzení o nejasném obsahu zveřejněné pozvánky nebo o zpětné úpravě editační stránky nejsou ničím podložena. Jde jen o stěžovatelovy domněnky. Nemohou proto zpochybnit důkazy předložené zastupitelstvem.

[27] Přisvědčit nelze ani tvrzení, že kalendář služby Wayback Machine zachycuje dny, kdy byla webová stránka obce editována. Ze seznamu zveřejněných dokumentů, které předložilo zastupitelstvo, totiž plyne, že kromě pozvánky na zasedání zastupitelstva byly na webu obce zveřejněny i další dokumenty – například dne 11. 6. 2021 byla zveřejněna veřejná vyhláška o možnosti převzít písemnost; nebo dne 23. 6. 2021 veřejná vyhláška o opatření obecné povahy. Tyto editace však v kalendáři zaznamenány nejsou. NSS se proto ve shodě s krajským soudem domnívá, že kalendář zaznamenává právě jen dny, kdy služba Wayback Machine pořídila snímek webové stránky obce, nikoli všechny dny, kdy byla webová stránka editována. Kalendář proto není s to zpochybnit důkazy předložené zastupitelstvem.

[28] NSS nesouhlasí ani se stěžovatelovým názorem, že písemnost může být zveřejněna na webu obce jen v sekci nazvané *Úřední deska*. Soud se vyjádřil k této otázce v jiné stěžovatelově věci tak, že je vhodné zveřejňovat listiny v sekci nazvané *Úřední deska*, je-li

zřízena. Zákonu však neodporuje, pokud je listina zveřejněna i v jiné sekci, která je pro běžného uživatele předvídatelná a snadno dohledatelná (rozsudek 2 As 281/2021, bod 23). Pozvánka byla navíc zveřejněna mimo jiné i v sekci *Úřední deska*; soud proto neshledal žádné pochybení.

[29] Není pravda, že by krajský soud kladl stěžovateli k tíži skutečnost, že nepoužívá aplikaci *Mobilní rozhlas*. Krajský soud jen pro úplnost poznamenal, že se stěžovatel mohl (pro své pohodlí) o zasedání zastupitelstva dozvědět i z této aplikace. Pokud to neudělal, jde o jeho věc. Podstatné je, že se mohl s pozvánkou seznámit především způsoby předvídanými zákonem – na fyzické úřední desce nebo na webových stránkách obce, kde byla pozvánka prokazatelně zveřejněna.

*Zastupitelstvo nepochybilo při rozhodování o stěžovatelově návrhu na změnu územního plánu obce*

[30] O pořízení územního plánu, stejně jako o jeho změně, rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, a to na základě návrhu, nebo vlastního podnětu. Návrh se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje. Ta po převzetí návrhu posoudí, zda je návrh úplný. Pokud ano, předloží jej k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu. Zastupitelstvo pak rozhodne o tom, zda zahájí řízení o pořízení územního plánu či jeho změny [§ 6 odst. 5 písm. a), § 44, § 46 odst. 1 až 3 a § 55a odst. 2 a 4 stavebního zákona].

[31] Návrhem se tedy pořizování změny územního plánu nezahajuje – to, zda bude řízení zahájeno, určí až zastupitelstvo souhlasným rozhodnutím o návrhu. Na zahájení řízení, tedy na kladné rozhodnutí zastupitelstva o návrhu, přitom není právní nárok (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016-68, bod 58).

[32] Krajský soud proto správně uvedl, že návrh na pořízení změny územního plánu ve skutečnosti funguje jako (pouhý) podnět. Povahu návrhu nijak nemění skutečnost, že návrh musí obsahovat zákonem stanovené údaje a přílohy nebo že obec Svatý Jan zveřejnila formulář pro podání návrhu na svém webu.

[33] Zastupitelstvo krom toho projednalo stěžovatelův návrh na pořízení změny územního plánu podle zákona: návrh zařadilo na program svého nejbližšího zasedání, na kterém rozhodlo o tom, zda navrhovanou změnu územního plánu pořídí, či nikoliv. Protože se zastupitelstvo dohodlo na tom, že změnu nepořídí, řízení o změně nebylo vůbec zahájeno. Nelze tedy uvažovat o tom, že by stěžovatelův návrh mohl být zařazen do změny č. 2 územního plánu.

[34] Pro pořízení změny územního plánu stanoví zákon jasný postup. Návrh na změnu územního plánu nejprve projedná zastupitelstvo, které buď návrhu vyhoví, a tím zahájí řízení o změně, nebo návrhu nevyhoví, a tedy řízení nezahájí. Až poté může řízení o změně územního plánu proběhnout. Rozhodnutí zastupitelstva proto není možné „přeskočit“ a stěžovatelův návrh rovnou zařadit do probíhajícího řízení o změně č. 2 územního plánu; právě toho se ale stěžovatel domáhá. Sám ani nevysvětluje, proč mělo zastupitelstvo takto postupovat. Jediným jeho argumentem je, že návrh označil za související se změnou č. 2. To

pokračování

by ale mohlo hrát roli jen v případě, kdy by zastupitelstvo souhlasilo se zahájením řízení o navrhované změně územního plánu – pak by teoreticky mohlo projednat navrhovanou změnu spolu s probíhající změnou územního plánu č. 2. Pokud ale zastupitelstvo stěžovatelovu návrhu nevyhovělo, a tedy řízení o změně vůbec nezačalo, neměla ani případná souvislost mezi stěžovatelovým návrhem a změnou č. 2 žádný význam.

[35] NSS má tedy ve shodě s krajským soudem za to, že zastupitelstvo nepochylovalo při rozhodování o stěžovatelově návrhu na změnu územního plánu obce, a tedy ani nezákonně nezasáhlo do jeho práv.

#### 4. Závěr a náklady řízení

[36] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, protože ve věci neměl úspěch. Úspěšné bylo v této věci zastupitelstvo obce Svatý Jan, tedy malé obce, u níž nelze předpokládat odpovídající odborný personál, který by mohl orgány obce zastupovat v soudním řízení. Úspěšné zastupitelstvo má proto nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jeho běžnou úřední činnost (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

[37] Stěžovatel je tak povinen zaplatit zastupitelstvu náklady řízení spočívající v odměně advokátce za jeden úkon právní služby (poskytnutý už předešlým advokátem – vyjádření ke kasační stížnosti v hodnotě 3 100 Kč) včetně paušální náhrady hotových výdajů (300 Kč) a částky DPH, jíž je advokátka plátcem (714 Kč), celkem tedy 4 114 Kč.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2023

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu