



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **L. B.**, zastoupeného Mgr. Danielem Bartošem, advokátem se sídlem Ústí nad Labem, Bílinská 1, proti žalovanému **Zastupitelstvu obce Svatý Jan**, se sídlem Svatý Jan, Drážkov 33, zastoupenému Mgr. Monikou Drábkovou, advokátkou se sídlem Příbram, Poštovní 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 43 A 78/2021 - 112,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **je p o v i n e n** uhradit žalovanému na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Moniky Drábkové, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobou proti nezákonnému zásahu podanou u Krajského soudu v Praze se žalobce domáhal, aby krajský soud vyslovil, že „*zasedáním zastupitelstva obce Svatý Jan konaného dne 18. 8. 2021 [kde byla zamítnut podnět žalobce ke změně územního plánu obce – pozn. NSS] došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce“ (I. petit)* a že „*vyrozuměním žalovaného ze dne 8. 9. 2021 [o zamítnutí podnětu žalobce – pozn. NSS] bylo zasaženo do jeho práv“ (II. petit)*; dále se žalobce domáhal zrušení usnesení zastupitelstva žalovaného č. 25 ze dne 18. 8. 2021 (**petit III.**) a požadoval, aby byla žalovanému uložena povinen *uskutečnit nové zasedání*

(zastupitelstva – pozn. NSS) a rozhodnout (i) o návrhu žalobce na pořízení změny územního plánu obce Svatý Jan (dále jen „ÚP obce“) zkráceným postupem a (ii) o podnětu žalobce na pořízení změny ÚP obce (**petit IV.**). Krajský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem žalobu žalobce zamítl a uložil mu povinnost nahradit žalovanému náklady řízení.

[2] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku v první řadě upozornil na nesporné skutečnosti, a to že žalobce byl oprávněn podat návrh na pořízení územního plánu obce dle § 44 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a dále, že dne 28. 7. 2021 byla žalovanému doručena dvě podání žalobce (obě datovaná 27. 7. 2021), a to (i) návrh na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a stavebního zákona, kterému bylo přiřazeno č. j. 493 ÚP/2021 a (ii) podnět k pořízení změny územního plánu podle § 44 stavebního zákona ve spojení s § 46 tohoto zákona, evidovaný pod č. j. 494 ÚP/2021. Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, které z předmětných podání bylo dne 18. 8. 2021 zastupitelstvem projednáno.

[3] Nejasnosti ohledně toho, které z podání bylo na 25. zasedání zastupitelstva dne 18. 8. 2021 projednáno, vyplývají podle krajského soudu zejména z bodu 3a) zápisu, v němž bylo uvedeno, že se jedná o návrh na pořízení změny územního plánu *zkráceným postupem*, nicméně ve zbylé části zápisu a také ve všech ostatních relevantních dokumentech se již hovoří o podání č. j. 494 ÚP/2021. Není proto pochyb, že dne 18. 8. 2021 byl projednán podnět č. j. 494 ÚP/2021; svědčí o tom i zápis o hlasování, jehož předmětem byla věc evidovaná pod č. j. 493 ÚP/2021. Krajský soud dále nesouhlasil s tvrzením, že se zastupitelstvo žalovaného na svém zasedání podrobně vyjadřovalo k podkladům, které byly přiloženy pouze k návrhu (č. j. 493 ÚP/2021); ze zápisu vyplývá, že žalovaný nejprve shrnul svůj postoj k dřívějším návrhům žalobce a následně (v reakci vyjádření zástupců žalobce) uvedl, že návrh neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by změnily úsudek žalovaného ohledně zařazení pozemků žalobce do zastavitelné plochy. Starosta dále připomněl negativní stanoviska pořizovatele územního plánu, architekta zpracovatele a hlavní argumenty obce. Žalovaný (jeho zastupitelstvo) se tedy evidentně zabýval návrhem na změnu ÚP obce, a to nikoli jen v režimu zkráceného postupu. Vyjádření k žádostem žalobce byla obecná a shrnovala v zásadě důvody, pro které se žalovaný nehodlá odchýlit od svého dřívějšího postoje k obdobným žádostem žalobce. Podnět na pořízení změny ÚP obce přitom zastupitelstvo žalovaného projednalo na svém nejbližším zasedání, tedy bezodkladně.

[4] Pokud jde o důvody zamítnutí návrhu, krajský soud upozornil, že usnesení zastupitelstva není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ani rozhodnutím dle § 68 správního řádu. Přijetí usnesení zastupitelstva nenese formální znaky správního řízení a usnesení proto nemusí být odůvodněno. Jedná se o proceduru *sui generis*. Rovněž ani ve stavebním zákoně není stanoveno, na základě jakých podkladů a v jaké formě má zastupitelstvo rozhodovat o návrzích dle § 46 stavebního zákona. Dle krajského soudu proto nemohl být žalobce nijak dotčen na svých právech tím, že jej žalovaný ve vyrozumění ze dne 8. 9. 2021 informoval o zamítnutí návrhu a poukázal na podklady, z nichž vycházel; naopak tím žalobci poskytl více, než zákon předpokládá. Za nezákonnost nelze považovat ani to, že žalovaný vycházel z ústních vyjádření vlastníků sousedních pozemků, neboť zákonem není stanovena forma podkladů, z nichž je zastupitelstvo oprávněno vycházet. Krajský soud k této námitce uzavřel, že mu nepřisluší

pokračování

posuzovat důvody, pro něž žalovaný návrh žalobce zamítl, či je jakkoli věcně přezkoumávat, neboť by tímto postupem nepřípustně zasahoval do ústavně chráněného práva na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Rovněž žalobce nemá právní nárok na vyhovění návrhu, jelikož pořízení změny ÚP je jen na úvaze zastupitelstva.

[5] K námitkám souvisejícím s podanými žádostmi o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), prostřednictvím nichž žalobce požadoval poskytnutí podkladů, z nichž žalovaný vycházel při svých úvahách, krajský soud uvedl, že tyto otázky nejsou předmětem nynějšího řízení.

[6] Krajský soud přisvědčil žalobci v tom, že v případě návrhu na pořízení změny ÚP *zkráceným postupem* (podání č. j. 493 ÚP/2021) nebyla splněna zákonná podmínka jeho *bezodkladného* projednání; návrh žalobce č. j. 493 ÚP/2021 byl projednán až na zasedání zastupitelstva konaném dne 4. 5. 2022, o jehož výsledku byl žalobce vyrozuměn ve sdělení ze dne 11. 5. 2022. Krajský soud však nedospěl k názoru, že by tímto nesprávným postupem došlo k přímému zkrácení žalobcových práv (1. a 2. podmínka důvodnosti zásahové žaloby). Žalobce v žalobě konkrétně netvrdil, jak měl být nikoli bezodkladným projednáním jednoho z návrhů přímo zkrácen na některém svém právu. Krajský soud považoval za podstatné, že obě podání obsahovala shodný požadavek na změnu ÚP, a to zařazení pozemku parc. č. XA v k. ú. H. (veškeré dále uvedené pozemky se nachází v tomto katastrálním území – pozn. NSS) do zastavitelné plochy a současně změnu jeho využití tak, aby byl vymezen jako plocha se způsobem využití *BV (plocha smíšená obytná - bydlení venkovské)*. Žalobce se tak odlišným postupem snažil dosáhnout totožného záměru, což dle krajského soudu implicitně připustil i u soudního jednání, kde uvedl, že formulář pro „*podnět na změnu územního plánu*“ neposkytoval dostatek prostoru, a proto svůj požadavek rozvedl v návrhu na změnu ÚP *zkráceným postupem*. Krajský soud proto dospěl k závěru, že i za situace, kdy by žalovaný obě podání projednal včas (bezodkladně) na svém zasedání dne 18. 8. 2021, byl by výsledek v obou případech totožný, neboť rozdíl v jednotlivých návrzích tkví pouze v rozdílném postupu při změně ÚP. Žalovaný i v případě dodatečného projednání návrhu č. j. 493 ÚP/2021 vycházel ze stejných podkladů jako v případě včas projednaného podnětu č. j. 494 ÚP/2021. Krajský soud tak uzavřel, že byť žalovaný v rozporu se zákonem návrh č. j. 493 ÚP/2021 neprojednal *bezodkladně*, nedošlo tím k přímému zkrácení žalobce na jeho právech. Nad nezbytný rámec krajský soud dodal, že ani v postupu před projednáním posledně uvedeného návrhu neshledal jakékoli pochybení žalovaného, neboť povinností žalovaného není adresně vyrozumívát podatele, na kterém zastupitelstvu bude jeho návrh projednán. Jelikož žalovaný návrh č. j. 493 ÚP/2021 dodatečně projednal dne 4. 5. 2022, stal se nedůvodným také požadavek žalobce uvedený v části IV. petitu (v podrobnostech v odst. [1] výše).

[7] Konečně, krajský soud neshledal nezákonný zásah ani v přijetí bodu č. 12 usnesení ze dne 18. 8. 2021, kterým žalovaný rozhodl „*nepořizovat další změny ÚP minimálně po dobu 2 let od nabytí právní moci poslední schválené změny ÚP, pokud nebude zastupitelstvem schváleno jinak*“. Ztotožnil se s žalovaným, že zastupitelstvo tímto prohlášením pouze deklarovalo svou vůli neprovádět změnu ÚP po časově omezenou dobu, avšak toto usnesení nijak neomezovalo právo na podání návrhů na změnu ÚP či jejich projednání. Dotčená veřejnost byla tímto usnesením pouze informována o záměru zařazovat případně schválené návrhy na změnu ÚP do větších funkčních celků s ohledem na náročnost tvorby změn ÚP

a nutnost vyhodnocovat předchozí změny. Stavební zákon nestanovuje striktní lhůty pro proces přijímání ÚP, *a priori* tak nezapovídá, aby bylo v procesu tvorby ÚP pokračováno až po shromáždění vícero schválených návrhů.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel v první řadě namítá, že nebylo možné objektivně určit, které z jeho podání bylo na zasedání zastupitelstva dne 18. 8. 2021 projednáno. *Návrh* byl koncepčně, obsahově i formálně zcela rozdílný od *podnětu*, který byl předložen na předepsaném formuláři. Ze zápisu žalovaného ze dne 18. 8. 2021 jednoznačně vyplývá, že mělo být rozhodováno o „*Návruhu na změnu územního plánu zkráceným postupem*“, a to mj. na základě negativního stanoviska vlastníka sousedních pozemků. Zahrnout sousední pozemky (parc. č. XB a XC) do zastavitelných ploch stěžovatel navrhoval pouze v rámci *návruhu* (evidovaného pod č. j. 493 ÚP/2021- pozn. NSS), k čemuž směřovaly i připojené přílohy; v rámci *podnětu* nic takového nenavrhoval. Z obsahu *návruhu* je proto evidentní, že právě toto podání bylo dne 18. 8. 2021 žalovaným projednáno. Pokud by soud nedospěl k závěru, že skutečně nelze jednoznačně určit, které z podání bylo dne 18. 8. 2021 projednáno, pak je zjevné, že dne 18. 8. 2021 byl projednán *návrh*, který byl následně opětovně projednán dne 4. 5. 2022. Doposud tak nebyl projednán *podnět*, čímž bylo stěžovateli upřeno právo podílet se na správě věcí veřejných. Rovněž v důsledku tohoto nesprávného postupu klesla hodnota pozemků stěžovatele, jelikož jsou nyní považovány za problémové, bez možnosti změny jejich využití.

[10] K návrhu byly přiloženy přílohy a podklady, které krajský soud v rámci shrnutí nezmínil a ani o nich nijak neuvažil, což má dle stěžovatele za následek nesprávnost a nezákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud rovněž neuvedl, že k vyrozumění stěžovatele ze dne 29. 4. 2022 o zařazení „*návruhu*“ na projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva došlo až na základě vlastní aktivity stěžovatele v návaznosti na podání žádosti o poskytnutí informací. Je proto evidentní, že žalovaný ani na základě podané žaloby proti nezákonnému zásahu neposkytl stěžovateli potřebnou součinnost a nebylo by mu sděleno, že bude chybějící návrh/podnět projednán na zasedání zastupitelstva konaném dne 4. 5. 2022.

[11] Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem, že by rozhodnutí místní samosprávy nemusela být jakkoli odůvodněna. Připuštěním tohoto názoru by byla umožněna jejich absolutní svévole a občané by byli závislí na zdravém rozumu pár jedinců (zastupitelů). Pokud by rozhodnutí místní samosprávy nemusela být nijak odůvodněna, byl by znemožněn jejich přezkum, čímž by byl porušen čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoli na odůvodnění rozhodnutí samosprávy nejsou kladeny tak výrazné nároky, jaké vyplývají z procesních předpisů veřejné správy, je nezbytné, aby v něm byly vysvětleny postupy a úvahy daného orgánu. Rovněž musí být zřejmé, na základě jakých podkladů orgán rozhodoval a tyto musí být uchovány v písemné formě. Stěžovatel z odst. 51 odůvodnění napadeného rozsudku dále dovodil, že se krajský soud zdráhal přezkoumat rozhodovací proces žalovaného, čímž stěžovateli odepřel přístup ke spravedlnosti.

pokračování

[12] Pravdivý není ani závěr krajského soudu, že stěžovatel konkrétně netvrdil, jak byl bezodkladným neprojednáním jednoho z podání zkrácen na svých právech. Stěžovatel opakovaně uvedl, že tímto postupem došlo k jeho vyloučení z účasti na správě věcí veřejných, zejména mu bylo upřeno právo podávat podněty a návrhy na změnu ÚP. Při pozdějším projednání nemohl být „návrh“ řádně posouzen v kontextu všech změn, ke kterým žalovaný přistoupil na svém zasedání dne 18. 8. 2021. Pozdější projednání návrhů a podnětů bylo již předem určeno k zamítnutí. Pozdním projednáním „návrhu“ tak bylo přímo zasaženo do práv stěžovatele.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem, že podstatný je obdobný účel obou podání. *Návrh* stěžovatel vypracoval v reakci na předchozí zamítavé důvody žalovaného, k čemu připojil také odpovídající podklady. Dle stěžovatele musí být v případě dvou odlišných podání, které se liší jak formou, tak i uplatněným institutem, přistupováno individuálně a musí být i samostatně projednána. Krajský soud však tento nezákonný postup akceptoval. Nové přílohy a skutečnosti žalovaný nevzal v potaz ani v rámci projednání na zastupitelstvu dne 4. 5. 2022, kde pouze stroze odkázal na opakovaně uváděné nepodstatné důvody pro zamítnutí. Stěžovatel má tedy za to, že projednání dne 4. 5. 2022 bylo učiněno jen *pro forma*, jelikož se žalovaný obsahem „návrhu“ včetně příloh skutečně nezabýval.

[14] Pokud jde o bod č. 12 usnesení žalovaného ze dne 18. 8. 2021, kterým bylo rozhodnuto o neprovádění dalších změn ÚP obce minimálně po dobu 2 let, stěžovatel nesouhlasí s názorem, že se jedná o pouhou deklaraci vůle žalovaného. Usnesení je závaznou formou rozhodnutí, které musí být respektováno. Žalovaný tímto rozhodnutím zcela překročil zákonné meze svých pravomocí, což činí jeho usnesení nicotným. Stěžovatel byl tak zkrácen na svých právech podílet se na věcech veřejných. Stěžovatel sice souhlasí s krajským soudem, který konstatoval, že je možné v procesu změny ÚP pokračovat až po shromáždění vícero návrhů, avšak dle stěžovatele není nutné, aby bylo o této skutečnosti vydáváno usnesení. V metodice Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-62697/2021-81 (dále jen „Metodika MMR“) je výslovně uvedeno, že „[z]astupitelstvo nemůže schválit univerzální usnesení na všechny budoucí návrhy na změnu, ve kterém by stálo, že nebudou pořizovány změny územního plánu.“ Žalovaný tak vydal napadené usnesení v rozporu s výše citovanou metodikou. Krajský soud pochybil, pokud se touto nicotností nezabýval a ani nijak nehodnotil rozpor postupu žalovaného s Metodikou MMR, která navíc plně podporuje názor stěžovatele.

[15] Krajský soud se dále nezabýval otázkou, zda byl bod č. 12 zařazen řádně na program jednání zastupitelstva, což představuje vadu řízení, která rezultuje v nezákonnost napadeného rozsudku. Posuzovaný bod nebyl uveden na pozvánce k 25. zasedání žalovaného dne 18. 8. 2021 a o jeho zařazení nebylo rozhodnuto ani při zasedání žalovaného [§ 93 odst.1 a § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení (dále jen „zákon o obcích“)]; žalovaný tak nebyl oprávněn o něm jakkoli rozhodovat. Lichá je i argumentace, že obsah bodu č. 12 usnesení je dílčím bodem č. 3 pozvánky (projednání návrhů na změnu ÚP doručené do 31. 7. 2021), neboť se nejednalo o návrh na změnu ÚP, ale fakticky šlo o odejmutí a omezení práv občanů. Současně tento návrh nebyl „doručován“; pochází přímo od personalistky žalovaného.

[16] Konečně, co se týče náhrady nákladů řízení, stěžovatel odmítá, že by byl v řízení o žalobě zcela neúspěšný. Z napadeného rozsudku vyplývá, že byla deklarována nezákonnost postupů žalovaného, a proto mělo být na otázku nákladů nahlíženo dle „*zvláštních ustanovení*“, popřípadě neměla být náhrada nákladů přiznána žádnému z účastníků řízení. Obec navíc čerpá veřejné finance na svůj provoz, včetně využití právních služeb, a proto není důvod, aby měla mít nárok na náhradu nákladů řízení. Nadto sám žalovaný zapříčinil vznik nákladů, když obě podání neprojednal bezodkladně. Pokud by tak učinil, nemusel by konat dodatečné zasedání dne 4. 5. 2021 ani poskytovat další vyjádření. Dle stěžovatele se proto jedná o neúčelně vynaložené náklady.

[17] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že obě podání obsahovala totožný návrh na změnu ÚP obce, a to ze stejných, stěžovateli opakovaně sdělovaných, objektivních důvodů. Skutečnost, že o *návrhu* nebylo bezodkladně rozhodnuto, mělo za následek pouze to, že se stěžovatel o zamítnutí svého návrhu dozvěděl se zpožděním, za což se mu žalovaný omluvil; o jiném dopadu do právní sféry stěžovatele nemůže být řeč; ostatně stěžovatel v předchozím řízení žádné dopady nedoložil ani neoznačil. Žalovaný nesouhlasí s názorem, že by usnesení ze dne 18. 8. 2022 bylo jakkoli v rozporu s metodikou MMR; bod č. 12 předmětného usnesení nestanovuje, že nebudou přijímány nové návrhy na změnu ÚP, či nebudou předkládány k rozhodnutí. V podrobnostech k jednotlivým námitkám kasační stížnosti žalovaný odkázal na svá předchozí vyjádření a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta a aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Pro lepší orientaci v souzeném případě je nutné úvodem uvést, že podání označené jako „*Podnět na pořízení změny územního plánu*“ bylo odevzdáno na předem daném formuláři a bylo zaevidováno pod č. j. 494 ÚP/2021; proto bude dále toto podání v textu označováno již jen jako „*podnět*“. Druhé podání, jež bylo stěžovatelem označeno jako „*Návrh na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem*“, bylo žalovaným zaevidováno pod č. j. 493 ÚP/2021; Nejvyšší správní soud jej proto bude nadále označovat již jen jako „*návrh*“. Ostatně i stěžovatel oba výrazy v kasační stížnosti užívá *promiscue*, a je proto nanejvýš žádoucí tuto terminologii ujednotit.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve považoval za nutné postavit najisto, zda je objektivně možné určit, které z podání bylo dne 18. 8. 2021 projednáno, a pokud ano, zda se jednalo o *návrh* či o *podnět*.

[22] Ze zápisu zastupitelstva ze dne 18. 8. 2021 se podává, že pod bodem 3a) byl projednáván „*návrh na pořízení změny ÚP zkráceným postupem pod č. j. 494 ÚP/2021*“, z čehož pro jeho vnitřní rozpornost vskutku nelze jednoznačně určit, které podání bylo projednáno. Dále se však v textu hovoří již jen o návrhu č. j. 494 ÚP/2021, tedy o *podnětu*. Dále ze zápisu vyplývá, že stěžovatel o zařazení pozemku do zastavitelné plochy usiluje již

pokračování

dlouhodobě a v této souvislosti učinil opakovaná podání (viz konstatování starosty, že byla „*první žádost konzultována jak s odborem Územního plánování MěÚ Sedlčany, [...], další tři žádosti [...]*“). Jelikož se tedy žalovaný návrhy stěžovatele již v minulosti opakovaně zabýval (což je mezi stranami nesporné), jeví se zcela logické, že již před zasedáním zastupitelstva dne 18. 8. 2021 disponoval žalovaný některými podklady a stanovisky pro své rozhodování o záměru stěžovatele. Proto ani fakt, že v **návrhu** stěžovatel navrhoval mj. také zařazení sousedních pozemků do zastavitelné plochy a žalovaný posléze ve sdělení ze dne 8. 9. 2021 stěžovatele informoval o nesouhlasu vlastníků sousedních pozemků se zařazením jejich pozemků do zastavitelné plochy, není dostatečnou indicií pro závěr, že by byl na 25. zastupitelstvu projednán **návrh**. Je přitom nutné upozornit, že dle zápisu není pozemek stěžovatele připojen k veřejné komunikaci a jeho zařazením do zastavitelné plochy by došlo k proluce v území, což je v rámci územního plánování nežádoucí. I z tohoto důvodu je logické, že v rámci posuzování zařazení pozemku stěžovatele do zastavitelné plochy žalovaný uvažoval i o variantě zařazení sousedních pozemků do této plochy, aby nežádoucí proluce zabránil. Nelze proto souhlasit s tvrzením, že by bylo stanovisko vlastníků sousedních pozemků vyžádáno výlučně jen na základě obsahu **návrhu**. Naopak, vzhledem k „odříznutí“ pozemku stěžovatele od veřejné komunikace a jiné zastavitelné plochy se jeví jako naprosto racionální řešení zařadit i ostatní dotčené pozemky do zastavitelné plochy, aby se zabránilo vzniku proluky. Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí ani s tím, že by se žalovaný jakkoli zabýval přílohami, jež byly součástí **návrhu**. Ze zápisu nic takové nevyplývá, o přílohách hovořili pouze zástupci stěžovatele, nikoli členové zastupitelstva.

[23] Lze proto shodně s krajským soudem uzavřít, že pro závěr, že byl dne 18. 8. 2021 na zasedání zastupitelstva žalovaného projednán **podnět**, svědčí především jeho konstantní označování příslušným číslem jednacím. Skutečnosti, které dle stěžovatele prokazovaly opak (tedy že byl projednán **návrh**) nejsou způsobilé tento závěr vyvrátit. Nelze tedy rovněž přisvědčit tvrzení stěžovatele, že by jedno z podání nebylo projednáno, zatímco druhé bylo posouzeno dvakrát, a to jak 18. 8. 2021, tak i 4. 5. 2022. Žalovaný dne 4. 5. 2022 projednal **návrh**, o čemž byl stěžovatel zpraven sdělením ze dne 11. 5. 2022. V této souvislosti je proto zcela irelevantní, na základě jakého impulsu žalovaný **návrh** projednal. Důležité je pouze to, že žalovaný své pochybení napravit a momentálně neexistuje žádné podání stěžovatele ze dne 27. 7. 2021, které by nebylo projednáno.

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že i za předpokladu, kdy by nebylo možné objektivně určit, které z podání bylo projednáno, lze zcela souhlasit s názorem krajského soudu, že je důležitý účel podání, nikoli jeho forma či konkrétní obsah. Účel obou podání byl jednotný, a to snaha zařadit pozemek stěžovatele do zastavitelné plochy a možnost vybudovat na něm stavbu pro rodinné bydlení. Krajský soud k v odst. 61 odůvodnění svého rozsudku srozumitelně, přesvědčivě a logicky vysvětlil, že v posuzovaném případě byl stěžovatel s postojem zastupitelstva ohledně změny využití části pozemku parc. č. XA seznámen bezodkladně při projednání **podnětu** dne 18. 8. 2021, a to opakovaně, jak již bylo uvedeno v předcházejícím odstavci.

[25] V této souvislosti Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani v závěru krajského soudu, že není zřejmé, jak konkrétně byl stěžovatel zkrácen na svých právech. Je sice pravda, že jedno z jeho podání nebylo projednáno bezodkladně, nicméně, jak již bylo vyloženo, podstatné je, že stěžovatel byl již 8. 9. 2021 vyrozuměn o tom, že žalovaný nehodlá cestou

změny ÚP obce změnit funkční využití jeho pozemku. Je proto zřejmé, že i za předpokladu, kdy by obě podání byla projednána včas, tedy bezodkladně dne 18. 8. 2021, výsledek by byl totožný, a to zamítnutí jak návrhu, tak i podnětu. Nejvyšší správní soud tak neshledal v pozdním projednání návrhu jakékoli zkrácení práv stěžovatele.

[26] Soudní ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu možné poskytnout pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být (1) přímo (2) zkrácen na svých právech (3) nezákonným (4) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (srov. například rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012 - 32, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48). Stěžovatel tvrdil, že neprojednáním návrhu mu bylo upřeno právo podílet se na správě věcí veřejných. Ani s touto výtkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Stěžovatel využil možnost obrátit se na žalovaného, respektive jeho orgán vykonávající samostatnou působnost obce, se svým požadavkem na změnu funkčního využití pozemku v jeho vlastnictví, obě jeho podání byla tímto orgánem vyřízena a s výsledkem byl seznámen; účast na správě veřejných věcí (zde možnost podílet se na podobě územně plánovací dokumentace obce) tak stěžovateli odepřena nebyla. Jediné pochybení, kterého se žalovaný dopustil, bylo neprojednání jednoho z podání (návrhu) zastupitelstvem bezodkladně; tato skutečnost však nedosahuje intenzity nezákonného zásahu, který by představoval (1) přímé (2) zkrácení práv stěžovatele, což ostatně správně konstatoval i krajský soud v odst. 61 odůvodnění svého rozsudku.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se samotného usnesení žalovaného ze dne 18. 8. 2021. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně konstatoval, že „rozhodnutí“ místní samosprávy nemusí být odůvodněna. V prvé řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že usnesení zastupitelstva, jakožto výstup kolektivního rozhodovacího orgánu obce, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ani rozhodnutím dle § 67 správního řádu; požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí plynoucí z § 68 odst. 3 správního řádu na ně proto nedopadají. Krajský soud v odst. 50 odůvodnění napadeného rozsudku správně konstatoval, že se jedná o usnesení vydávané v rámci rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v oblasti její samostatné působnosti, které není správním řízením (viz § 9 správního řádu), nejsou zde tedy žádní účastníci řízení, ve věci se nevede správní spis, atd. Proces přijímání rozhodnutí zastupitelstva orgánu územní samosprávy je procedurou *sui generis*, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18). Žádným právním předpisem není upravena forma ani podoba přijímaného usnesení (nemusí být tedy ani formálně odůvodněno), jediné obligatorní náležitosti usnesení zastupitelstva jsou upraveny v § 95 zákona o obcích, které předmětné usnesení splňuje.

[28] Pro úplnost lze dodat, že do činnosti územně samosprávných celků mohou soudy zasahovat jen výjimečně, a to jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, dostupný na www.nalus.usoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2024, č. j. 3 As 12/2022 - 70). Soud proto není oprávněn jakkoli věcně přezkoumávat rozhodování samosprávného orgánu; není proto pochybením, pokud

pokračování

se krajský soud blíže nezabýval obsahem příloh a podkladů stěžovatele k podanému návrhu, neboť by tím vstupoval do věcného posuzování zamítnutí podání stěžovatele, k čemuž není oprávněn.

[29] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by mu nebylo předem sděleno, kdy bude jeho **návrh** zastupitelstvem dodatečně projednán, potažmo, že mu žalovaný neposkytl dostatečnou součinnost. Ze sdělení žalovaného ze dne 29. 4. 2022 (viz č.l. 86 spisu krajského soudu), byla stěžovateli zaslána omluva žalovaného za pozdní projednání jeho návrhu spolu s nímž byl zároveň informován o termínu projednání návrhu na 31. zasedání zastupitelstva konaném dne 4. 5. 2022.

[30] Jako neurčité a zcela obecné vyhodnotil Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele, že **návrh** nemohl být řádně posouzen v kontextu všech změn, ke kterým žalovaný přistoupil na svém zasedání dne 18. 8. 2021. Jak vyplývá z usnesení ze dne 4. 5. 2022, návrh stěžovatele byl zamítnut na základě totožných a konzistentně se opakujících důvodů, shodných s důvody zamítnutí jeho podnětu. Nic tak nenasvědčuje tomu, že by návrh nebyl schválen kvůli nově schváleným návrhům ostatních občanů obce, nýbrž stalo se tak ze stále stejných důvodů, kterými jsou solitérní umístění pozemku mimo zastavěné území, vznik proluky v území, nesouhlas sousedů se zařazením jejich pozemků do zastavitelné plochy (aby bylo zamezeno vzniku nechtěné proluky), neexistence napojení pozemku na veřejnou komunikaci a negativní vyjádření odboru Územního plánování v Sedlčanech.

[31] Nejvyšší správní soud dále vyhodnotil jako zcela irelevantní námitky týkající se poskytnutí podkladů „*rozhodnutí*“ žalovaného, které si stěžovatel vyžádal prostřednictvím žádostí dle informačního zákona, jelikož se jedná o námitky, jež se netýkají předmětu řízení.

[32] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se bodu č. 12 usnesení zastupitelstva ze dne 18. 8. 2021, v němž žalovaný rozhodl o neprovádění dalších změn ÚP obce minimálně po dobu 2 let, nebude-li žalovaným rozhodnuto jinak.

[33] Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s krajským soudem, který konstatoval, že zastupitelstvo pouze deklarovalo vůli nepožívat o své vůli po tuto dobu další změny územního plánu. Tato deklarace se jeví jako naprosto logická zejména pro takto malou obec, neboť proces tvorby jakýchkoliv změn územního plánu je velmi složitým, časově a finančně náročným procesem. Proto je zřejmý záměr žalovaného, soustředit co nejvíce přijatých návrhů na změnu ÚP obce do většího bloku. Toto rozhodnutí nicméně žádným způsobem neomezuje právo jiných osob předkládat návrhy na změnu ÚP obce. Proto nelze se stěžovatelem souhlasit, že by žalovaný postupoval v rozporu s Metodikou MMR, podle které zastupitelstvo nemůže rozhodnout o „*nepřijímání nových návrhů na pořízení změn ÚP a jejich nepředkládání k rozhodnutí*“, neboť nic takového žalovaný neučinil. Návrhy a podněty musí být nadále bezodkladně projednány a musí být o nich rozhodnuto.

[34] Pokud jde o tvrzení, že žalovaný uvedeným způsobem překročil své pravomoci, a proto je jeho usnesení *nicotné*, zde je třeba opakovaně upozornit, že usnesení zastupitelstva není individuálním správním aktem, tedy správním rozhodnutím (v podrobnostech viz odst. [27] výše), ale jedná se o akt *sui generis*. Nicotnost je přitom pojmově spojena pouze

s individuálními správními akty, což argumentaci stěžovatele vyvrací *per se* a není třeba se jí podrobněji zabývat.

[35] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byl bod č. 12 usnesení žalovaného ze dne 18. 8. 2021 zařazen na bod programu řádně. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že s ohledem na to, že přijetím tohoto bodu nedošlo k zásahu do práv stěžovatele, nebylo nutné se touto otázkou zabývat. Nejvyšší správní soud pouze dodává, že pod bodem č. 12 přijatého usnesení byla deklarována vůle žalovaného nepořizovat další změny ÚP minimálně po dobu 2 let od nabytí právní moci poslední schválené změny, nebude-li žalovaným schváleno jinak. V pozvánce na zasedání žalovaného konané dne 18. 8. 2021 bylo pod bodem 3. programu uvedeno: „*Návrhy na změnu ÚP obce Svatý Jan doručené na Obecní úřad od 9. 6. 2021 do 31. 7. 2021.*“ V žádném právním předpisu ovšem není upraveno, jak konkrétně musí být jednotlivé body programu vymezeny, respektive specifikovány. Racionálně není možné předvídat veškeré okolnosti, které v průběhu zasedání zastupitelstva při projednávání jednotlivých bodů vyvstanou; je třeba mít na zřeteli, že usnesení přijímaná zastupitelstvem obce jsou svou povahou rozhodnutími politickými (byť se musí pohybovat v mezích zákona) a nelze proto předem predikovat jejich výslednou podobu, která je vždy výsledkem konsensu potřebné většiny zastupitelů. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že je zcela dostačující, pokud je bod programu vymezen rámcově a je mezi ním a následně přijatým bodem usnesení dostatečná věcná spojitost. V posuzovaném případě je tato spojitost zřetelná, neboť dle programu bylo plánováno projednání podnětů ke změně ÚP a následně při zasedání žalovaného byl mj. přijat bod, v němž žalovaný deklaroval svou vůli nepořizovat změny ÚP ve stanoveném období. Nejvyšší správní soud proto ani v tomto případě neshledal jakékoli pochybení žalovaného, či nesprávné posouzení věci krajským soudem.

[36] Na nesprávném právním názoru není založen ani výrok II. napadeného rozsudku, kterým krajský soud žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení, neboť žalovaný měl ve věci plný úspěch a jeho náklady byly vynaloženy účelně. Dílčí pochybení žalovaného spočívající v neprojednání **návrhu** bezodkladně nezpůsobovalo přímé zkrácení práv stěžovatele. Tvrzený nezákonný zásah tedy nebyl krajským soudem shledán, a proto stěžovatel nebyl úspěšný ani částečně. Tvrzení, že náklady spojené s dalším vyjádřením si zapříčinil sám žalovaný, nejsou pravdivé. Žalovaný využil jen svého procesního práva a věcně reagoval na argumentaci stěžovatele. Rovněž nelze souhlasit s názorem, že obec nemá mít nárok na náhradu nákladů řízení, jelikož čerpá veřejné finance na svůj provoz; nic takového ze zákona (s. ř. s.) neplyne. Závěr krajského soudu ohledně velikosti obce a jejího personálního vybavení je v souladu s názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, na který krajský soud přiléhavě odkázal, a sice že „*[ž]alované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost*“ (zvýraznění doplněno). Vedení soudního řízení správního nelze považovat za součást běžné úřední činnosti žalovaného, který je malou obcí, nevybavenou k tomu odpovídajícím personálním substrátem. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve skutkové srovnatelných věcech v rozsudcích ze dne 23. 3. 2023, č. j. 2 As 281/2021 - 59, a ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 267/2022 - 60.

[37] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšný účastník, kterým je žalovaný. Jde o náklady zastoupení advokátem, jež Nejvyšší správní soud považuje – shodně jako předtím krajský soud – za účelně vynaložené, z důvodů vyložených v odst. [36] výše (srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[39] Náklady žalovaného jsou konkrétně tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném pro posuzovanou věc. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupkyně, která činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 300 Kč za jeden úkon. Jelikož je advokátka žalovaného plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Celkovou částku 4 114 Kč představující náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen zaplatit žalovanému do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 3. dubna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu