



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci navrhovatelky: **M. N.**, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Ševčíkem, Srbská 53, Brno, proti odpůrkyni: **obec Opatovice**, Velké Dráhy 152, Opatovice, zastoupené advokátem JUDr. Radovanem Zubkem, Dykova 2, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu obce Opatovice v části týkající se pozemku parc. č. 160, schválené dne 1. 11. 2023, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 10. 2024, čj. 63 A 3/2024 - 85,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 10. 2024, čj. 63 A 3/2024 - 85, **se ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Ve věci jde o to, zda obec prokázala, že zveřejnila oznámení o veřejném projednání návrhu změny územního plánu na svém webu v sekci *Úřední deska*. Krajský soud, podle něhož to obec neprokázala, hodnotil důkaz, aniž jej provedl při jednání. Jeho rozsudek proto NSS ruší.

1. Popis věci

[2] Navrhovatelka u krajského soudu napadla změnu č. 1 Územního plánu obce Opatovice, a to v části týkající se jejího pozemku, na kterém plánovala výstavbu bytového domu. V době, kdy pozemek koupila, byl zahrnut do zastavitelného území obce. Poté, co navrhovatelka podala žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby (čemuž předcházelo vydání závazného stanoviska stavebního úřadu, podle kterého je záměr výstavby bytového domu přípustný), podali sousedé žalobu na určení vlastnického práva k pozemku. Územní řízení

proto bylo přerušeno. Během soudního sporu přijala obec napadenou změnu územního plánu, která vylučuje využití pozemku podle původního záměru.

[3] K tomu, zda obec nepřípustně zasáhla do vlastnického práva navrhovatelky, se však krajský soud nedostal. Navrhovatelka totiž také tvrdila, že obec při schvalování změny záměrně postupovala tak, aby se o ní navrhovatelka nedozvěděla a neúčastnila se jejího projednávání. Oznámení o veřejném projednání návrhu změny územního plánu nebylo řádně zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup – sice bylo zveřejněno na webových stránkách obce, ale nikoli v sekci *Úřední deska*.

[4] Krajský soud dal navrhovatelce za pravdu a změnu územního plánu v napadené části zrušil. Oznámení o veřejném projednání návrhu má pro adresáty změny územního plánu obecně značný význam – tím spíš pak pro navrhovatelku, jejíž nemovitosti se změna přímo dotýkala. Navrhovatelka má navíc bydliště mimo obec; o to nezbytnější pro ni bylo, aby informace byla řádně zveřejněna na elektronické úřední desce. Podle obrazového záznamu úvodní (tj. hlavní) stránky obecního webu (www.opatovice.eu) bylo oznámení jako nový dokument automaticky zařazeno na hlavní stránku a zveřejněno v sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*. Tento záznam tedy nevypovídá o tom, že bylo oznámení zveřejněno přímo v sekci *Úřední deska*. Takový závěr podporuje i obrazový záznam neveřejné části webu, který obec přiložila k duplice a ve které je u oznámení uvedeno „*Umístění: Složky dokumentů > Vyhlášky a nařízení, směrnice > Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*“.

[5] Obec tak nedostála požadavkům zákona a judikatury. Na webu obce se sice oznámení zobrazilo přímo na hlavní stránce, díky čemuž bylo první den nepřehlédnutelné, avšak po několika dnech mohlo z hlavní stránky zmizet. I proto bylo klíčové, aby jej bylo možné najít v sekci *Úřední deska*. Že i tam šlo oznámení najít, sice krajský soud nemohl vyloučit, ale z listin založených ve správním a soudním spisu to s jistotou nedovodil.

[6] Jakkoli se požadavek, aby oznámení bylo umístěno v konkrétní sekci webu obce, může jevit jako přísný či formalistický, není samoúčelný. Slouží k řádnému naplnění a uplatnění práv účastníků, a také proto musí být správné zveřejnění patřičně doloženo. Obec však v tomto případě neunesla své důkazní břemeno, že oznámení zveřejnila na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oznámení tak nebylo řádně doručeno podle § 25 odst. 2 správního řádu, což navrhovatelce zabránilo se k návrhu změny územního plánu vyjádřit. Protože se jí tato změna přímo dotýkala, měla vada za následek nezákonnost změny územního plánu v napadeném rozsahu.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

2.1 Kasační stížnost obce

[7] Proti rozsudku krajského soudu se obec brání kasační stížností. Trvá na tom, že oznámení o veřejném projednání zveřejnila na svém webu v sekci *Úřední deska*, což v řízení prokázala. Z obrazového záznamu neveřejné části webu, který soudu předložila, je zřejmé, že oznámení je v současné době v sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*. Je tam však také uvedeno „*úřední deska: od-do: 7. 7. 2023 – 24. 8. 2023*“, což soud při hodnocení tohoto důkazu pominul.

pokračování

[8] V případě pochybností nadto obec navrhovala vyslechnout svou zaměstnankyni, která by mohla soudu ukázat, že oznámení bylo zveřejněno v sekci *Úřední deska*, přístupem do neveřejné části webových stránek. Soud výslech odmítl provést jako nadbytečný, protože měl okolnosti zveřejnění oznámení za dostatečně prokázané. Zároveň ale uzavřel, že obec neunesla své důkazní břemeno. Podle obce nelze důkazní návrh odmítnout, pokud o dokazované skutečnosti objektivně přetrvávají pochybnosti.

[9] Na podporu svého tvrzení si obec obstarala vyjádření správce svého webu, které přiložila ke kasační stížnosti. Z něj vyplývá, že podle analýzy logů redakčního systému a webového serveru bylo oznámení od 7. 7. 2023 do 24. 8. 2023 opravdu zveřejněno v sekci *Úřední deska*. Toto vyjádření si obec neobstarala už v řízení před krajským soudem, protože až do vyhlášení rozsudku měla za to, že řádné zveřejnění oznámení dostatečně prokázala, a soud ji nepoučil o opaku.

2.2 Vyjádření navrhovatelky

[10] Obec v řízení před krajským soudem podle navrhovatelky neprokázala, že oznámení bylo zveřejněno v sekci *Úřední deska*. Sice předložila obrazový záznam neveřejné části svého webu, ale z toho nelze pro stav ke dni zveřejnění nic dovozovat. Neveřejná část webu nadto nijak nevypovídá o tom, co bylo viditelné běžnému uživateli. Krom toho tento záznam předložila obec až v řízení před soudem – a webové stránky lze snadno změnit a upravit. Stěžejním důkazem je obsah správního spisu, ve kterém ostatně má být důkaz o zveřejnění založen.

[11] Soud správně odmítl výslech zaměstnankyně obce pro nadbytečnost. Od zaměstnankyně strany sporu nelze očekávat, že bude vypovídat jinak než ve prospěch svého zaměstnavatele. Ukázka neveřejné části webu pak co do důkazní hodnoty odpovídá obrazovému záznamu, který byl soudu předložen – byl by to důkaz o situaci v době ukázky, nikoli o podobě webu v rozhodném období. Návrh na výslech, na jehož odmítnutí si obec stěžuje, přitom obec učinila poté, co byla soudem při jednání poučena o tom, že soud nemá řádné zveřejnění za prokázané. Tvrzení obce jsou tedy nepravdivá.

[12] Vyjádření správce webu předkládá obec opožděně (§ 109 odst. 5 s. ř. s.); ostatně sama při jednání soudu sdělila, že (kromě výslechu) nemá jiné důkazy o zveřejnění. Nadto správce webu je s obcí v obchodněprávním vztahu a jako poskytovatel služby je ve slabším postavení. Tzv. log redakčního systému není ničím jiným než textovým souborem, jehož dodatečná úprava je plně v možnostech správce systému. Nejde o věrohodný zdroj informací.

2.3 Další vyjádření stran

[13] Obec v replice uvedla, že obrazový záznam neveřejné části webu je jen podpůrný důkaz a že písemnost stejného obsahu je i součástí správního spisu. Obrázek sděluje jasné informace o obsahu, který vidí běžný uživatel. Obec odmítá spekulace navrhovatelky o možné dodatečné úpravě obsahu neveřejné části webu i o falšování logů. Vyjádření správce webu jen přesněji vysvětluje záznam, který je součástí správního spisu a z něhož krajský soud

dovodil nesprávný závěr. V záznamu se jasně uvádí, kdy bylo oznámení zveřejněno (zobrazeno) v sekci *Úřední deska*.

[14] Obec není schopna prokazovat zveřejňování písemností na elektronické úřední desce jinak než tím, co předložila, protože po sejmutí bývá písemnost k dispozici jen ve svém cílovém umístění (tj. v sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*). Orgány povinné prokazovat zveřejnění by musely do budoucna počítat s tím, že takto prokazovat zveřejnění nestačí, a musely by pořizovat obrazové záznamy na počátku a konci zveřejnění s dokladem o datu pořízení, případně tím pověřovat notáře. To není žádoucí.

[15] **Navrhovatelka** v duplice uvedla, že obrazový záznam důkazně vypovídá o neveřejné sekci webových stránek jen v okamžiku jeho pořízení. Nelze z něj spolehlivě usuzovat na to, jak tato sekce vypadala v jiný okamžik, zobrazená s jiným uživatelským oprávněním.

[16] **Obec** v dalším podání odkázala na webové stránky www.edesky.cz, na kterých se prý ukládá vše, co kdy obce zveřejnily na svých úředních deskách. O existenci tohoto webu se starosta obce dozvěděl až nyní a dohledal tam sporné oznámení; k tomu obec přiložila obrazový záznam.

[17] **Navrhovatelka** opáčila, že opět jde o opožděně uplatněnou skutečnost. Přesto ve svém podání rozebrala, proč podle ní ani obsah webu edesky.cz neprokazuje zveřejnění oznámení na obecním webu v sekci *Úřední deska*.

3. Právní hodnocení

[18] Kasační stížnost je důvodná. (Soud předem upozorňuje, že nijak nehodnotil vyjádření správce webu a odkaz na edesky.cz, neboť jde o nové skutečnosti, k nimž v kasačním řízení nelze přihlížet, viz § 109 odst. 5 s. ř. s.)

[19] Sporné v této věci je jen to, zda obec Opatovice řádně zveřejnila oznámení o konání veřejného projednání návrhu změny č. 1 územního plánu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[20] NSS předně souhlasí s krajským soudem: oznámení o veřejném projednání návrhu (změn) územního plánu má zásadní význam pro to, aby dotčené osoby mohly uplatňovat svá práva. U těch z nich, které bydlí mimo obec, je zvlášť naléhavé, aby oznámení bylo řádně zveřejněno i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Současně po nich nelze požadovat, aby každý den procházely celý web obce. Smyslem elektronické úřední desky je nasměrovat zájemce na jedno konkrétní místo, kde budou zveřejňovány všechny písemnosti doručované veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Aby tedy bylo možné považovat veřejnou vyhlášku za řádně zveřejněnou způsobem umožňujícím dálkový přístup, musí být zveřejněna na webu příslušného orgánu právě v sekci *Úřední deska*.

[21] Tyto právní úvahy krajského soudu ostatně obec ani nezpochybňuje. Jen trvá na tom, že zveřejnění oznámení v této sekci na svém webu prokázala dostatečně. Měl-li krajský soud jiný názor, měl jednak obec poučit, jednak provést navrhovaný výslech zaměstnankyně obce.

pokračování

[22] Krajský soud podle NSS správně usoudil, že **obrazový záznam hlavní stránky webu** (písemnost č. 26 ve správním spisu) nedokládá zveřejnění oznámení přímo v sekci *Úřední deska*. Vyplývá z něj totiž jen to, že se oznámení zobrazilo na hlavní stránce obecního webu a že dále bylo umístěno v dokumentové sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*. [Naproti tomu jeden z obrazových záznamů webu obce Židlochovice (pořizovatele návrhu změny územního plánu), které jsou vloženy ve správním spisu hned vedle obrázku hlavní stránky webu obce Opatovice, jasně dokládá, že na židlochovickém webu bylo oznámení zveřejněno právě v sekci *Úřední deska*.]

[23] Jako důkaz však obec krajskému soudu předložila **obrazový záznam neveřejné části webu** (č. 1. 77 soudního spisu). Byť je obsahově téměř totožný obrázek i součástí správního spisu (písemnost č. 44 ve správním spisu), krajský soud s ním tak zjevně nepracoval – vždy na záznam odkazuje jako na „připojený k duplice“ (body 16, 38 a 42 napadeného rozsudku; naproti tomu v bodě 36 odkazuje soud na obrázek hlavní stránky webu jako na součást správního spisu). Pokud z něj tedy chtěl vycházet, byl povinen jej provést jako důkaz. A to tím spíše v situaci, kdy obrázek hlavní stránky webu (se kterým naopak soud pracoval jako se součástí spisu) jako důkaz provedl – s vhodným vysvětlením, že obsahem správního spisu se sice obecně nedokazuje, ale není to vyloučeno, je-li třeba některé skutečnosti upřesnit. Obrázek neveřejné části webu se přitom týkal stejné sporné skutečnosti, ke které krajský soud provedl důkaz obrázkem hlavní stránky.

[24] Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. přitom platí, že *dokazování provádí soud při jednání* (toto pravidlo se obdobně uplatní i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020 - 235, č. 4464/2023 Sb. NSS, bod 94). Při poslechu zvukového záznamu z jednání NSS zjistil, že krajský soud obrazový záznam neveřejné části webu jako důkaz neprovedl. Přesto jej však v odůvodnění svého rozsudku vyhodnotil tak, že podporuje jeho závěr o umístění oznámení (jen) v sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí* (protože je v něm uvedeno: „Umístění: Složky dokumentů > Vyhlášky a nařízení, směrnice > Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí“). Tím zatížil svůj rozsudek vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Obec sice nenamítá, že krajský soud neprovedl záznam jako důkaz (zpochybňuje až jeho hodnocení – tvrdí, že z obrázku vyplývá i zveřejnění v sekci *Úřední deska*, protože je v něm také uvedeno: „úřední deska: od-do: 7. 7. 2023 – 24. 8. 2023“, což krajský soud pominul), jde však o vadu, ke které NSS musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Od této vady se pak odvíjí i další vada, kterou už obec v kasační stížnosti výslovně namítá – že krajský soud neprovedl výslech zaměstnankyně, která by na počítači při jednání mohla soudu ukázat neveřejnou část webových stránek. Tento důkazní návrh obec učinila ve stejném podání, k němuž přiložila obrazový záznam neveřejné části webu, a to pro případ, že by krajský soud pochyboval o výpovědní hodnotě obrázku. Chápe-li to NSS správně (*a stejně to zřejmě chápal i krajský soud, protože nadbytečnost výslechu zdůvodnil odkazem na obrazový záznam pořízený onou zaměstnankyní – viz bod 16 napadeného rozsudku*), tato zaměstnankyně by soudu ukázala to stejné, co už vyobrazuje onen záznam. Kdyby tedy krajský soud formálně provedl záznam jako důkaz, jistě by jeho závěr o nadbytečnosti výslechu (ukázky) mohl obstát. V opačném případě ale obstát nemůže.

[26] Pro tyto vady při dokazování je třeba napadený rozsudek zrušit.

[27] Zároveň však NSS musí dodat, že příslovečné „máslo na hlavě“ má i obec. Jak sama tvrdí, až do vyhlášení napadeného rozsudku měla za to, že řádné zveřejnění oznámení už dostatečně prokázala a krajský soud ji nepoučil o opaku. Ze zvukového záznamu z jednání je ale postoj soudu zřejmý. Soudce pověřený vedením jednání – poté, co provedl důkaz obrazovým záznamem hlavní stránky webu – jednak jasně řekl, že z tohoto záznamu vyplývá zveřejnění oznámení v sekci *Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí*, nikoli v sekci *Úřední deska*; jednak se zeptal přítomného zástupce obce, zda má nějaký důkaz, který by mohl prokázat, že oznámení bylo opravdu zveřejněno na elektronické úřední desce. Zástupce na to odpověděl: *„Dnes to jsme schopni prokázat pouze tak, že by to zaměstnankyně obce demonstrovala soudu při jednání přístupem do neveřejné části webových stránek.“*

[28] Obec tedy neupozornila soud na to, že jako důkaz předložila i obrázek neveřejné části webu, z něhož řádné zveřejnění (ve „správné“ sekci) podle ní vyplývá. Tohoto procesního mlčení se přitom dopustila v situaci, kdy už od počátku řízení bylo předmětem sporu i to, zda na svém webu zveřejnila oznámení právě v sekci *Úřední deska*, a kdy dal krajský soud během jednání najevo, že tuto skutečnost nemá za prokázanou z obrázku hlavní stránky webu. Na údaj *„úřední deska: od-do 7. 7. 2023 – 24. 8. 2023“*, který prý vypovídá o zveřejnění oznámení i v sekci *Úřední deska*, obec poprvé výslovně poukázala až v kasační stížnosti. Krajskému soudu se proto nelze moc divit, že tento údaj při svém (předčasném) hodnocení důkazu pominul. A z téhož důvodu se ani nelze divit, že považoval za nadbytečné předvolat zaměstnankyni obce, která by mu patrně ukázala to stejné, co mohl vidět na obrázku (*a co pominul, protože na to obec až dosud zvlášť neupozorňovala*).

4. Závěr a náklady řízení

[29] Obec Opatovice v kasačním řízení uspěla. NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Bude-li krajský soud chtít i nadále vycházet z obrazového záznamu neveřejné části webu, provede jej při jednání jako důkaz a umožní účastníkům, aby se k němu vyjádřili, případně vnesli další důkazní návrhy.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. dubna 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu