

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a Mgr. et Bc. et Ing. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **J. D.**, proti odpůrci: **Obec Janoušov,** se sídlem Janoušov 65, 789 91 Štíty, zastoupenému JUDr. Josefem Sedláčkem, se sídlem AK Starobrněnská 4, Šumperk, v řízení o zrušení územního plánu obce Janoušov vydaného dne 29. 12. 2006,

takto:

I. Územní plán obce Janoušov ze dne 29. 12. 2006 publikovaný obecně závaznou vyhláškou obce Janoušov č. 7/2006 **se zrušuje.**

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

III. Státu **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Navrhovatel učinil dne 15. 3. 2010 u Okresního soudu v Ostravě podání ve věci zrušení územního plánu obce Janoušov; toto podání bylo usnesením krajského soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 22 A 20/2010 - 12 z důvodu věcné nepříslušnosti v souladu s ust. § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) postoupeno Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 4. 2010.

Navrhovatel se svým návrhem domáhá vyslovení neplatnosti územního plánu obce Janoušov, a to z důvodu, že zastupitelstvo obce řádně neschválilo územní plán, neboť se dne 29. 12. 2006 nesešlo, tak jak je na usnesení uvedeno, podpisy na usnesení i na zápise z jednání jsou rozdílné a podpis zastupitele J. D. st. je zfalšován. Vyhláška o územním

plánu obce nebyla rovněž zastupitelstvem schválena. Tvrdí, že veškeré doklady byly vyhotoveny dodatečně a k žádnému projednávání územního plánu ve skutečnosti nedošlo. Navrhovatel rovněž uvádí, že skutečnosti, že se zastupitelstvo dne 29. 12. 2006 nekonalo a územní plán nebyl schválen

na tomto zastupitelstvu, navrhovateli potvrdil i starosta obce při osobní návštěvě u něj doma, a to za přítomnosti matky navrhovatele a manželky navrhovatele i jeho otce. Tyto osoby navrhuje navrhovatel jako svědky.

Z návrhu a dále z ostatních navrhovatelem doložených písemností vyplynulo následující:

Na základě žádosti navrhovatele ze dne 17. 12. 2008 ohledně využívání území parc. č. 76, 77, 78, 88 v k. ú. Janoušov, pro provedení záměru výstavby stáje pro býky a předložení dokumentace pro územní řízení, MěÚ Šumperk dopisem ze dne 22. 1. 2008, č. j. MUSP 5771/2008, vyslovil souhlas s realizací záměru navrhovatele. Výstavba nové stáje pro býky a telata do 20 dobytčích jednotek měla být postavena v místech, v blízkosti dříve stojící stáje. Stavba měla být přízemní, nepodsklepená, s využitím půdního prostoru ke skladování obilí a krmiva. K výstavbě stáje se kladně vyjádřila Okresní agrární komora v Šumperku, Krajský úřad pro Olomoucký kraj, odbor životního prostředí a zemědělství, Krajská veterinární správa pro Olomoucký kraj, Krajská hygienická stanice, ČEZ, Hasičský záchranný sbor Olomouckého kraje a společnosti Telefonica.

Dne 19. 5. 2008 podal navrhovatel žádost k MÚ Šumperk, odboru výstavby o vydání rozhodnutí o umístění stavby; žádost byla rozhodnutím ze dne 17. 10. 2008, pod č. j. MUSP 83203/2008, zamítnuta s odůvodněním, že navrhovaná stavba je umístěna v rozporu s platným územním plánem v obci Janoušov, neboť její umístění je projektem navrženo v plochách určených pro rozvoj bydlení, ve kterých nelze umístit stavbu pro zemědělství a že na těchto plochách je podmínečně přípustná pouze drobná chovatelská činnost a zařízení nenarušující životní prostředí a obytnou pohodu. Proti tomuto rozhodnutí podal navrhovatel odvolání s odkazem na všechna kladná stanoviska, která obdržel, kdy v návaznosti na ně již nechal zpracovat projektovou dokumentaci v hodnotě 38 000 Kč. Poukázal rovněž na to, že jím zamýšlená chovatelská činnost a vystavěné zařízení by nijak nenarušovaly životní prostředí a pohodu bydlení. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 26. 1. 2009, č. j. KUOK/105427/2008-2/105 rozhodnutí MÚ Šumperk zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Dne 5. 3. 2009 MÚ Šumperk vydal opětovně zamítavé rozhodnutí s tím, že stavbu nelze umístit do ploch, které nejsou k tomuto účelu určeny platným územním plánem, dále stavební úřad uvedl, že záměr navrhovatele není v souladu s požadavky uvedenými v § 90 stavebního zákona a že by jím mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Proti tomuto rozhodnutí se navrhovatel opětovně odvolal, odvolání bylo krajským úřadem dne 8. 7. 2009 zamítnuto a rozhodnutí stavebního úřadu bylo potvrzeno.

Navrhovatel v odvolání mimo jiné poukazoval na to, že je soukromě hospodařícím rolníkem, činnost provozuje již 8 let, hospodaří na 23 ha zemědělské půdy. U domu č. p. X v J. chová býky již 30 let, kdy hospodářství převzal po svém otci, svou zemědělskou činnost je nucen dát do souladu s předpisy Evropské unie. Dopisem MÚ Šumperk ze dne 22. 1. 2008 odbor územního plánování sdělil, že souhlasí s realizací jeho záměru. Namítal rovněž, že územní plán obce nemohl být schválen, protože jednání zastupitelstva dne 29.

12. 2006 neproběhlo, zápisy byly provedeny dodatečně, pravost podpisu je zpochybnitelná minimálně u J. D. st., který je otcem navrhovatele a který se žádného jednání nezúčastnil a nic nepodepisoval. Územní plán obce je tedy neplatný. Krajský úřad v rozhodnutí ze dne 8. 7. 2009, kterým zamítl odvolání navrhovatele, v závěru odůvodnění mimo jiné konstatoval, že zastupitelstvem obce Janoušov byl schválen územní plán obce dne 29. 12. 2006 (viz obecně závazná vyhláška č. 7/06), v této souvislosti konstatoval, že z hlediska práva je tento plán platný a stavební úřad se jím musí při rozhodování o území řídit; názor navrhovatele, že byl schválen nezákonně přitom nemá vliv na jeho platnost.

Navrhovatel dále uvádí, že během stavebního řízení podal rovněž podnět k ministerstvu vnitra na prošetření jednání starosty obce Janoušov a podal žádost ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje na zrušení územního plánu obce Janoušov. V této souvislosti přiložil písemnost ze dne 11. 4. 2007, č. j. ODK-617/1-2007 – odpověď na podnět od ministerstva vnitra, dále písemnost ze dne 11. 7. 2008, sp. zn. KUOK/60314/2008-2/7129 – sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje k návrhu na zrušení územního plánu obce Janoušov.

Ministerstvo vnitra k podnětu navrhovatele ze dne 16. 2. 2007, stran jednání starosty obce ve věci svolání zastupitelstva a následného údajného schválení územního plánu dne 29. 12. 2006, konstatovalo, že podklady mu byly doručeny bez prokazatelného údaje o vyvěšení a sejmutí informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce z úřední desky tak, jak je stanoveno v § 93 odst. 1 zákona o obcích, tyto byly proto ministerstvem vyžádány opětovně od obce dne 26. 3. 2007. Na základě předložených podkladů, tedy usnesení z 2. zasedání zastupitelstva obce ze dne 29. 12. 2006, zápisu z tohoto jednání, obecně závazné vyhlášky č.7/2006 o závazných částech územního plánu obce Janoušov (dle písemností, které mělo ministerstvo k dispozici - vyvěšena dne 29. 12. 2006, sejmuta dne 30. 1. 2007) a dále na základě dodatečně zaslané informace o místě, době a programu připravovaného zasedání obce s uvedením data vyvěšení na úřední desce (20. 12. 2006 až 29. 12. 2006), učinilo ministerstvo vnitra závěr, že zasedání zastupitelstva se v daném termínu konalo, obecně závazná vyhláška je podepsána starostou i zástupcem starosty a byly tedy dodrženy náležitosti stanovené zákonem o obcích. Ministerstvo konstatovalo, že nejsou proto splněny podmínky pro použití dozorových opatření podle § 123 a násl. zákona o obcích. Závěrem se v přípise konstatuje, že s ohledem na tvrzení o údajném skutečném nekonání zastupitelstva a o tom, že zápis byl dodatečně zpracován až v únoru 2007 a podpisy na něm jsou dodatečné, postupuje se podnět i oddělení kontroly .

Krajský úřad Olomouckého kraje ve svém sdělení ze dne 11. 7. 2008 k návrhu na zrušení územního plánu obce Janoušov, který navrhovatel zaslal dne 24. 6. 2008, sdělil, že ve věci podezření na zfalšování podpisů pod zápisem z 2. zasedání zastupitelstva obce ze dne 29. 12. 2006 je třeba se obrátit na orgány činné v trestním řízení. V dalším se uvádí, že zastupitelstvo obce schválilo podle ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích územní plán obce Janoušov dne 29. 12. 2006 usnesením č. 2/12. V souladu s tímto usnesením vydalo podle § 29 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2006 obecně závaznou vyhlášku č. 7/2006 o závazných částech územního plánu obce Janoušov, která byla vyvěšena na úřední desce obecního úřadu dne 29. 12. 2006 a sňata dne 30. 1. 2007.

Krajský úřad konstatoval, že soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obce v samostatné působnosti se zákony a jinými právními předpisy, přísluší vykonávat ministerstvu vnitra. Rovněž uvedl, že z podkladů, které si obstaral, zjistil, že návrh územního plánu obce Janoušov byl vystaven na Obecním úřadu Janoušov a na odboru strategického rozvoje, územního plánování a investic města Šumperk od 18. 3. 2004 do 16. 4. 2004; veřejné projednání návrhu se konalo dne 31. 3. 2004 v zasedací místnosti MěÚ Šumperk. Vystavení a veřejné projednání návrhu územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Janoušov od 4. 3. 2004 do 30. 4. 2004. Lhůta stanovená pro podání připomínek, námitek a nesouhlasů s vyřízením námitek ke konceptu řešení od vlastníků dotčených pozemků a staveb dotčených řešením územního plánu a pro sdělení stanovisek od dotčených orgánů státní správy skončila dne 1. 5. 2004. Krajský úřad rovněž uvedl, že spis o projednání návrhu územního plánu obsahuje vyhodnocení podaných stanovisek a připomínek; sousední obvody nevznesly žádné připomínky, k návrhu bylo podáno 10 stanovisek dotčených orgánů státní správy, vyjádřilo se 6 ostatních subjektů, z nichž 3 uplatnily připomínky. Námitky ani nesouhlasy s vyřízením námitek ke konceptu řešení od vlastníků pozemků a staveb, jejichž práva byla dotčena návrhem územního plánu obce Janoušov, uplatněny nebyly. Dále se konstatuje, že územní plán byl dohodnut s dotčenými orgány státní správy na základě řádného projednání návrhu územního plánu obce podle § 22 stavebního zákona; pořizovatel předložil projednaný návrh územního plánu k posouzení příslušnému nadřízenému orgánu územního plánování a s jeho kladným stanoviskem pak schvalujícímu orgánu – zastupitelstvu obce Janoušov. S ohledem na výše uvedené krajský úřad konstatoval, že nebyly shledány procesní nedostatky ze strany pořizovatele v průběhu pořizování návrhu územního plánu obce Janoušov. Krajský úřad na závěr uvedl, že případnou změnu funkčního využití území oproti schválenému územnímu plánu obce Janoušov lze prověřit změnou územního plánu postupem podle zákona č. 183/2006 Sb., (nový stavební zákon účinný od 1. 1. 2007); o pořízení změny rozhoduje zastupitelstvo obce.

Dále přiložil navrhovatel vyjádření MÚ Šumperk ze dne 22. 1. 2008, č. j. MUSP 5771/2008 k žádosti podané dle § 21 odst. 2 stavebního zákona, ve kterém správní úřad uvádí, že „Záměr je v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací, a proto úřad územního plánování souhlasí s jeho realizací.“ Navrhovatel rovněž přiložil veškerá kladná vyjádření výše uvedených orgánů.

Odpůrce na výzvu soudu zaslal vyjádření a kopie usnesení zápisů ze zasedání zastupitelstva obce Janoušov se sdělením, že originály jsou uloženy na Obecním úřadu Janoušov. K tvrzení navrhovatele uvedl, že obec Janoušov začala s pořizováním územního plánu obce (dále ÚPO) v roce 2003; pořizovatelem ÚPO byl MěÚ Šumperk, odbor strategického rozvoje, ÚP a investic. ÚPO Janoušov byl dokončen a schválen v roce 2006. Podle odpůrce se navrhovatel snaží zneplatnit ÚPO z důvodu zamýšlené stavby zemědělského objektu – kravína cca pro 30 ks dobytka na pozemcích sousedících s domem jeho trvalého bydliště; již však neuvádí, že pozemky pro stavbu tohoto objektu se nacházejí uprostřed obce, tzn. v zastavěné zóně bydlení. Spory mezi navrhovatelem a obcí Janoušov začaly v době, kdy odkoupil pozemky p. č. 78 a 87/1, k. ú. Janoušov, nacházející se v blízkosti jeho rodinného domu č. p. X, které byly potřeba ke stavbě zemědělského

objektu. Odpůrce podotýká, že tyto pozemky byly a i nadále jsou v platném ÚPO Janoušov navrženy jako plochy pro stavbu rodinného domu, neboť se nacházejí uprostřed zastavěného území a v minulosti na nich stál rodinný dům. Navrhovatel se odkupem těchto pozemků a zneplatněním ÚPO snaží změnit plochy pro obytnou zástavbu na plochy pro zemědělskou činnost; odkup pozemků proběhl 17. 7. 2006. Na popud navrhovatele ve snaze o zrušení ÚPO, byl celý proces tvorby a schválení ÚPO prošetřován pracovníky ministerstva vnitra, Krajského úřadu Olomouckého kraje i Policií ČR. Nejdříve si jmenovaný stěžoval na malou informovanost ze strany Obecního úřadu Janoušov; to mu bylo vyvráceno s tím že v zastupitelstvu obce od roku 2002 byl zastoupen jeho bratr a současně také jeho otec; on sám se dle podpisů na prezenčních listinách zúčastňoval zasedání zastupitelstva, kde se problematika projednávání ÚPO projednávala. Nyní argumentuje falešnými podpisy, neuskutečněným zasedáním, pozdějším vyhotovováním vyhlášek; odpůrce opětovně podotýká, že celý průběh tvorby ÚPO dozoroval pořizovatel, tj. MěÚ Šumperk. Odpůrce zásadně nesouhlasí s tvrzeními navrhovatele, přitom konstatuje, že se tento nikdy o tvorbu ÚPO nezajímal, až do doby koupě výše uvedených pozemků, na kterých hodlal postavit zemědělskou stavbu – kravín. Odpůrce uvádí, že mu není známo, na základě čeho si nechal navrhovatel zpracovat projektovou dokumentaci, neboť nikdy se o tomto záměru veřejně nezmiňoval. V roce 2007 proběhlo jednání na MěÚ Šumperk, které inicioval starosta obce Janoušov p. Kubíček, a to za účasti V. K., Ing. arch. J. K., p. J. D. a jeho otce J. D. Toto jednání se uskutečnilo za účelem vyjasnění možností podnikání v zemědělské činnosti navrhovatele na výše uvedených pozemcích. Na přímou otázku p. K. k navrhovateli, jakou má představu, co chce budovat na těchto pozemcích, tento odpověděl, že vybodování přístřešku pro seno nebo slámu; o stavbě kravína na výše uvedených pozemcích se poprvé zmínil v roce 2008, kdy zastupitelstvu předložil již hotový projekt, který mu byl zamítnut.

Nejvyšší správní soud nařídil ve věci na den 16. 6. 2010 jednání, k němuž byli předvoláni jednotliví zastupitelé a byly provedeny důkazy výslechem svědků. Podstatný obsah těchto výpovědí, včetně skutkového základu věci, který vzal zdejší soud za prokázaný, jsou uvedeny dále.

V projednávané věci navrhovatel nevznáší námitky a výhrady stran samotného procesního postupu v průběhu zpracování územního plánu, neuvádí tedy, která konkrétní ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého bylo ve věci postupováno (dále stavební zákon), měla být porušena a jakým způsobem. Jeho námitka výslovně míří toliko k samotnému aktu schválení územního plánu zastupitelstvem obce - konkrétně tvrdí, že územní plán nebyl řádně schválen na zasedání zastupitelstva obce dne 29. 12. 2006, neboť má za prokázané, že zastupitelstvo se tohoto dne nesešlo a územní plán tedy ani nemohlo schválit.

Nejvyšší správní soud uplatnil při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem v nyní projednávané věci algoritmus (test) přezkumu, který vymezil již ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 následovně:

1) *„Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc.*

Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2) *Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti..Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).*

3) *Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).*

Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

4) *Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.*

5) *Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“*

K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou zásadně vázán návrhem. Soud tedy nesmí překročit návrh, který učinil navrhovatel. Pokud se v souzené věci navrhovatel

domáhal zrušení územního plánu z důvodu, který lze podřadit pod bod 3 výše naznačeného algoritmu, byl Nejvyšší správní soud tímto návrhem vázán.

Podle ust. § 101d s. ř. s. při rozhodování ve věci opatření obecné povahy soud posuzuje soulad opatření se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. V projednávané věci není pochyb, že zastupitelstvo obce Janoušov je tím, kdo je v rámci jemu svěřené pravomoci, v rámci samostatné působnosti, oprávněn ke schválení opatření obecné povahy – územního plánu obce.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že v demokratickém státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované, moci, nýbrž naopak je služnou veřejnosti. S touto funkcí by nebylo v souladu, kdyby mezi veřejnou správou a veřejností byly vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily kontrolovat její činnost. Veřejná správa, vázána svým podzákonným charakterem, je vykonávána výlučně v rámci platných zákonů, jejichž provedení zabezpečuje. Při výkonu veřejné správy je právě zachování zákonnosti jedním z hlavních předpokladů právní jistoty jak účastníků správních řízení, tak ale i ostatních subjektů – občanů. Zastupitelstvo obce je jediným orgánem obce, který je ústavně zakotven, má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů, jeho činnost podléhá proto rovněž jejich kontrole. Zasedání zastupitelstva obce jsou zásadně veřejná; občané mají právo být na něm účastni. Obecní úřad proto informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým, a to tak, aby veřejnost dostupným způsobem byla o zasedání zastupitelstva jakož i o programu včas informována (viz ust. § 93 zákona o obcích).

Zákonodárce taxativním způsobem vyjmenovává v § 84 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále zákon o obcích) ty pravomoci zastupitelstva, které je toto oprávněno vykonávat. Jelikož výkon jak státní správy tak i samosprávy je založen na podzákonném principu, který umožňuje orgánům státní správy a samosprávy vykonávat svoji působnost jen v zákonem stanoveném rozsahu, nelze stanovenou působnost přenášet na jiné subjekty; zastupitelstvo je povinno tuto působnost vykonávat zákonem stanoveným způsobem.

K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (§ 87 zákona o obcích). Nestačí tedy pouze většina přítomných či hlasujících (výjimka je pouze v případě vyhlášení místního referenda, kdy stačí prostá většina hlasů). Tato většina je nutná pro schválení všech rozhodnutí zastupitelstva, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, včetně rozhodnutí pozměňovacích a procedurálních návrhů. Z hlediska přijetí návrhu jsou přitom rozhodující hlasy pro, proti; zdržující se hlasování a absentující mají fakticky stejný účinek, tzn. jako hlasy proti. Tyto skutečnosti musí být rovněž prokazatelné a seznatelné ze zápisu ze zasedání, resp. z přijatého usnesení. O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta

a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce (§ 95 odst. 1 a 2 zákona o obcích).

Místní samospráva je bezesporu nezastupitelnou složkou rozvoje demokracie, je výrazem práva a schopností místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Při plnění samosprávných úkolů musí obec volit adekvátní prostředky. V opačném případě postupuje v rozporu s Ústavou. Tím spíše je tedy nutno klást důraz na požadavek transparentnosti a kontrolu veřejné správy veřejností v případě projednávání resp. schválení tak významného dokumentu pro obyvatele obce, jakým je územní plán obce. Skutečnost, že tento dokument byl pořízen a schválen zákonem předepsaným postupem, musí být nepochybná.

V intencích výše uvedeného se Nejvyšší správní soud v projednávané věci musel zabývat tím, zda byl územní plán obce projednán a schválen zákonem stanoveným postupem, tj. na řádně svolaném zastupitelstvu obce, zda schválení tohoto dokumentu lze mít na základě předložených písemností ze zasedání pořízených za prokázané, tedy zda byl územní plán obce platně přijat a je závazný. Právě splnění těchto podmínek činí navrhovatel sporným. Z tohoto pohledu jsou zcela bez významu skutečnosti uváděné odpůrcem stran správnosti postupu při pořizování územního plánu, jakož i skutečnosti, které jsou zmiňovány ve výše uvedených přípisech ministerstva vnitra, resp. ve sdělení KÚ Olomouckého kraje, z nichž lze dovodit, že v samotném procesu zpracování územního plánu nebyly shledány nedostatky. Tyto skutečnosti ostatně nečiní navrhovatel spornými a ani vady v procesu pořizování územního plánu nenamítá. Podmínkou pro platnost a závaznost územního plánu, jakkoli by v samotném procesu jeho zadávání, resp. zpracování nebyly shledány závady, však je jeho řádné schválení zákonem stanoveným postupem.

Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení věci z předložených písemných dokumentů, které navrhovatel činil spornými, a to ze Zápisu z 2. zasedání ZO Janoušov, konaného dne 29. 12. 2006 v 18.00 hod, Prezenční listiny ze dne 29. 12. 2006 a z Usnesení z 2. zasedání ZO ze dne 29. 12. 2006. Tyto dokumenty stran územního plánu obce, obsahující pouze sdělení, že územní plán obce Janoušov byl odsouhlasen (aniž by bylo uveden průběh a výsledky hlasování jednotlivých zastupitelů), soud zhodnotil v kontextu s provedenými důkazy při jednání, tj. svědeckými výpověďmi; přihlédl rovněž i k dalším skutečnostem, které ze spisového materiálu vyplynuly a které nejsou pro posouzení věci v daných souvislostech zcela bez významu (např. k územně plánovací informaci poskytnuté navrhovateli odborem strategického rozvoje, ÚP a investic MěÚ Šumperk ze dne 22. 1. 2008.)

Ust. § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu. Soud není přitom vázán důkazními návrhy

navrhovatele nebo odpůrce a může provést i další důkazy, což v daném případě učinil, a to svědeckými výpověďmi jednotlivých zastupitelů. Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti soud určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda o ně může opřít svá skutková zjištění. Rozhodnutí soudu se tedy musí opírat o důvody, na základě kterých lze učinit určitý závěr a musí z něj být seznatelné, že při tvorbě skutkového i právního závěru, byla respektována logika uvažování, a to v kontextu s ostatními důkazy.

Nejvyšší správní soud vycházejíc z této zásady dospěl k závěru, že provedenými důkazy nebylo prokázáno, že se dne 29. 12. 2006 konalo zasedání zastupitelstva obce, na němž by byl územní plán obce Janoušov schválen.

Nejvyšší správní soud si je vědom časového odstupu, se kterým byli svědci dotazováni na rozhodné skutečnosti.Všichni předvolaní svědci z řad zastupitelů obce přesto bez pochybností uvedli, že se dne 29. 12. 2006 konalo zasedání zastupitelstva, nicméně na druhou stranu nebyli již všichni schopni uvést, jakým způsobem bylo oznámeno konání zasedání zastupitelstva (dílem tvrdili, že bylo vyvěšeno na úřední desce, dílem telefonicky, resp. osobně), co bylo na programu zasedání; v jednotlivostech nebyli schopni shodně popsat průběh jednání, způsob hlasování, apod. V některých případech byla jejich tvrzení zatížena značnou mírou nevěrohodnosti. Soud shledal zásadní logický rozpor v tom, že členové zastupitelstva, a to i po letech, si zcela přesně pamatovali den konání zasedání zastupitelstva, na druhou stranu si však nepamatovali na jeho průběh, na to, co bylo jeho obsahem, apod.

Za zcela nevěrohodnou soud považuje výpověď zastupitele, svědka J. D. (bytem J. X), který byl dle předložené listiny ověřovatelem zápisu ze zasedání, přitom nejprve zcela jednoznačně označil podpis u svého jména na prezenci jako vlastní a podpis u svého jména na zápise několikráte kategoricky odmítl s tím, že to není jeho podpis; v průběhu výpovědi poté nicméně připustil, že by to mohl být jeho podpis. Uvedený svědek mimo jiné také tvrdil, že byl o konání zastupitelstva informován obvyklým způsobem, tedy telefonicky, přitom ostatní zastupitelé takový způsob oznámování zasedání zastupitelstva nepotvrdili; resp. vyloučili jej jako pravidlo. Uvedený svědek si nevzpomněl ani na to, zda byl ověřovatelem zápisu ze zasedání, na němž se projednával územní plán, ačkoli byl jako ověřovatel uveden. Všechny tyto skutečnosti ve svém kontextu činí výpověď svědka zcela nevěrohodnou. Rovněž tak zapisovatelka K. nevyvrátila své tvrzení o tom, že by navrhovateli sdělila, že se zastupitelstvo obce Janoušov dne 29. 12. 2006 vůbec nesešlo; ve výpovědi uvedla, že tuto informaci navrhovateli potvrdila, neboť *chtěla, aby navrhovatel odešel.* Svědkyně tedy potvrdila tvrzení navrhovatele, že informaci o tom, že se dne 29. 12. 2006 zasedání zastupitelstva nekonalo, poskytla. Dle názoru Nejvyššího správního soudu, každý výrok, učiní-li jej osoba zcela svobodně a vážně má zpravidla své racionální opodstatnění. Svědkyně v daném případě potvrdila určitou skutečnost, aniž by však následně rozumně vysvětlila důvod jejího faktického popření. Její vysvětlení před soudem, lze považovat za racionální, a tedy toliko za účelové.

V kontextu s deklarovaným programem zasedání hodnotil soud dále např. výpovědi svědkyně N. (zastupitelky, mj. též ověřovatelky předmětného zápisu) a svědka J. D. (otce

navrhovatele, rovněž zastupitele). V zápise k bodu 4 se uvádí, mimo jiné, že veškeré změny v rozpočtu obce byly prodiskutovány se členy kontrolního a finančního výboru a všechny změny byly odsouhlaseny. Svědkyně N., ačkoli byla členkou finančního výboru, si nepamatovala, zda byla tato zásadní finanční otázka na zasedání zastupitelstva dne 29. 12. 2006 na programu. Výše uvedená svědkyně, ačkoli byla ověřovatelkou zápisu, rovněž nebyla schopna uvést, co bylo předmětem zasedání; na dotaz uvedla, že všechno je v zápise, že nezná podpisy jednotlivých zastupitelů, *neví jestli se to odsouhlasilo*. Rovněž si nepamatovala jak hlasovala *(zřejmě souhlasila*), nebyla též schopna vysvětlit, co si pod pojmem „územní plán obce" představuje. Výpověď uvedené svědkyně hodnotí tedy soud jako zcela nevěrohodnou, a to rovněž v kontextu s výpovědí svědkyně A. D. (matky navrhovatele), podle které jí údajně sdělila, že neví jestli se předmětná schůze konala, protože uklízela v Nealku (penzion, jehož majitelem je starosta obce); při provedené konfrontaci obou svědkyň tuto skutečnost popřela.

Stejně tak svědek J. D. (otec navrhovatele), který byl rovněž členem finančního výboru nebyl zasedání přítomen, neboť, jak uvedl, o jeho konání nevěděl, resp. nebyl o něm informován, přitom na úřední desce, dle jeho vyjádření žádné oznámení nebylo vyvěšeno. Svědek uvedl, že žádnou pozvánku neobdržel, a poté, co se syn (navrhovatel) vrátil ze Šumperka ze stavebního, úřadu, *tak se dověděl, že měla být schůze, navštívil tedy místostarostu G. 6. února a chtěl vědět kdo tam na té schůzi byl; tento mu řekl, že už si nepamatuje.* Uvedl rovněž, že ačkoli je v zápise uvedeno, že byl omluven, nikomu se neomlouval; v takovém případě by bylo v zápise uvedeno „nepřítomen." Dále uvedl, že zastupitel J. D. (bytem J. X) za ním přišel 26. března a předložil mu k podpisu tři prezenční listiny bez data, které byly podepsané všemi zastupiteli. Tyto mu odmítl podepsat; neví k jakému dalšímu účelu měly sloužit. Možnost dodatečného podpisu prezenčních listin ostatní zastupitelé popřeli. V případě výpovědi uvedeného svědka soud, jakkoli bere v potaz, že se jedná o osobu navrhovateli blízkou, neshledal žádný rozumný důvod, pro který by se svědek, jakožto zastupitel a mimo jiné i člen finančního výboru, byla-li by na programu otázka rozpočtu, nezúčastnil zasedání zastupitelstva dne 29. 12. 2006, bylo-li toto řádně svoláno tak, aby se o jeho konání dozvěděl. Ve výpovědi svědka rovněž neshledal soud, v kontextu kladených otázek a odpovědí, žádné vnitřní rozpory, proto ji hodnotil jako věrohodnou.

V rámci dokazování nebylo na druhou stranu prokázáno, že by podpis pana J. D. (otce navrhovatele) byl zfalšován, jak tvrdil navrhovatel, neboť bylo vysvětleno, že u jména *J. D. st.* se podepsal zastupitel shodného jména (bytem J. X), skutečnost, proč tak učinil dotyčný nevysvětlil, resp. uvedl že se zřejmě přehlédl.

Dále byli vyslechnuti jako svědci manželka a matka navrhovatele, starosta obce a ostatní členové zastupitelstva, jejich výpovědi však nepřinesly pro stav věci nic podstatného a skutkový stav, tak jak jej Nejvyšší správní soud hodnotil, nebyly způsobilé nikterak zvrátit.

Již na základě důvodných pochybností o samotném konání zasedání zastupitelstva, které nebyly ani dalšími výpověďmi svědků, které nepřinesly žádná další zjištění, odstraněny, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že územní plán obce Janoušov nebyl

dne 29. 12. 2006 schválen zákonem stanoveným postupem.V takovém případě lze mít za to, že územní plán obce dosud nebyl schválen.

S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že při posuzování souladu opatření obecné povahy – územního plánu obce Janoušov se zákonem, nebyl naplněn krok 3 algoritmu (test) přezkumu, tak jak jej zdejší soud definoval ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98.

Za situace, kdy ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. neumožňuje jiný postup než v případě, kdy nebylo opatření obecné povahy schváleno zákonem stanoveným způsobem, toto opatření nebo jeho část zrušit, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než územní plán obce Janoušov zrušit.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust,. § 101d odst. 5 s. ř. s., podle kterého na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo. O nákladech státu rozhodl soud s ohledem na přihlédnutím k ust. § 60 odst. 7 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu