



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobce (navrhovatele): **Ing. Z. E.**, narozený X,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Drobným,
sídlem Breitfeldova 704/1, 186 00 Praha 8,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

a

odpůrci: **Obec Vědomice**,
sídlem Na Průhonu 270, 413 01 Vědomice,
zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M.,
sídlem Štěpánská 644/35, 110 00 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 31. 1. 2023, č. j. KUUK/019690/2023, spojené s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy – Regulačního plánu obce Vědomice č. j. 174/15/2008, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Vědomice dne 22. 9. 2008, který nabyl účinnosti dne 8. 10. 2008,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

- I. V opatření obecné povahy - Regulačním plánu obce Vědomice č. j. 174/15/2008, vydaném usnesením Zastupitelstva obce Vědomice dne 22. 9. 2008, který nabyl účinnosti dne 8. 10. 2008, **se zrušuje text** na straně 8 textové části pod písm. K) v odstavci s nadpisem „Objemové řešení staveb“ v třetí odrážce v poslední větě, který zní: „*v barvě červené nebo červenohnědé*“, a to **dnem právní moci tohoto rozsudku**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 31. 1. 2023, č. j. KUUK/019690/2023, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Odpůrce je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 22 006 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalobce a žalovaný vůči sobě **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou, kterou původně podal spolu s MUDr. K. E., narozenou X, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2023, č. j. KUUK/019690/2023, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a MUDr. K. E. a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Roudnice nad Labem (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 10. 2022, č. j. MURCE/42319/2022, kterým byla dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné povolení stavby: „Novostavba rodinného domu – změna barvy střešní krytiny“ na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Současně s podáním žaloby se žalobce dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Regulačního plánu obce Vědomice č. j. 174/15/2008, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Vědomice dne 22. 9. 2008, který nabyl účinnosti dne 8. 10. 2008 (dále jen „Regulační plán“), v části, která stanovuje barvu střešní krytiny staveb realizovaných v území obce Vědomice.

Žaloba spojená s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy

2. Žalobce konstatoval, že je spolu s MUDr. K. E. vlastníkem novostavby rodinného domu a garáže na pozemku parc. č. X o výměře 1 209 m² v k. ú. X. Uvedl, že dne 27. 1. 2021 podal u stavebního úřadu žádost o dodatečné stavební povolení na předmětnou stavbu, přičemž tato žádost zahrnovala i změnu barvy střešní krytiny z červenohnědé na černou. Tuto žádost stavební úřad zamítl s odůvodněním, že při kontrolní prohlídce dne 22. 12. 2020 zjistil, že byla použita střešní krytina černé barvy, což je v rozporu s Regulačním plánem, který v části „K“ v části nazvané „Objemové řešení staveb“ určuje, že „*Krytiny budou použity skládané (keramické či betonové, příp. z jiných materiálů s charakterem skládané krytiny) v barvě červené nebo červenohnědé*“. Poznamenal, že stavební úřad uzavřel, že stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací a nesplňuje podmínku § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a proto ji nelze dodatečně povolit.
3. Zdůraznil, že si napadené rozhodnutí vyzvedl ze své poštovní schránky dne 15. 2. 2023, kam byla zásilka vhozena po úložní době. Tento způsob doručování je přitom v rozporu s pravidly pro doručování zásilek dle správního řádu, neboť žalobce má od 16. 11. 2022 zřízenou datovou schránku, a správní orgány proto byly povinny doručovat písemnost prostřednictvím datové schránky. Za okamžik doručení napadeného rozhodnutí žalobci je třeba považovat až okamžik, kdy se s ním skutečně seznámil, k čemuž došlo dne 15. 2. 2023.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

4. Žalobce považoval omezení uvedené v Regulačním plánu, stanovující barvu střešní krytiny výhradně jako červenou, ev. červenohnědou, za nezákonné, neboť se jedná o zásah do jeho ústavního práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, resp. svobodně si zvolit podobu svého bydlení a představuje zároveň protiprávní omezení vůle vlastníků při dispozici s jejich majetkem. Měl za to, že Regulační plán v daném ustanovení porušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv, čímž dochází k nepřiměřenému a nezákonnému zásahu do jeho práv. Akcentoval, že regulativy obsažené v Regulačním plánu obecně velmi intenzivním způsobem zasahují do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, což na ně klade striktnější požadavky v tom smyslu, že musí být reálně opodstatněny a přesvědčivě zdůvodněny. V Regulačním plánu ovšem není závěr stran barvy střešní krytiny žádným způsobem odůvodněn a není zřejmé, proč byly zvoleny zrovna dané barvy, a nikoli jiné, tím spíše, že v původní „staré“ části obce Vědomice je celá řada staveb s černou střešní krytinou, takže ráz obce by nebyl žádným způsobem narušen. S tímto tvrzením, které žalobce nadto doložil důkazem (graficky vyznačené ostatní domy s černou střechou), se správní orgány nevypořádaly. Žalobce si je vědom toho, že zákon svěřuje obcím možnost regulace podob staveb na jejich území, v daném případě jsou tedy dle Regulačního plánu *„stanoveny podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb s cílem respektování charakteru území včetně jeho krajinné konfigurace“*, což je obecný a značně vágní pojem, přičemž není nikterak konkretizováno, proč zrovna červené/červenohnědé tašky mají představovat chráněnou hodnotu, která koresponduje s charakterem daného území. Regulační plán má dosah převážně na rozvojovou lokalitu obce podél silnice II/240 (cca pětinu území obce), jde tedy o nově zastavěnou část, která nepodléhá žádné památkové ochraně. Uvedl, že zatímco původní část obce má až do dnešní doby charakter původní vesnice, nová část představuje sídliště rodinných domů s pravidelným uličním členěním. Na tuto novou část obce přitom navazuje i plocha regulovaná Regulačním plánem, kde se nachází rodinný dům žalobce. Regulační plán je prvním opatřením, které upravuje místní podmínky pro individuální výstavbu v obci. To se fakticky projevuje tím, že rodinné domy zejména v její nové části jsou objemově, výrazově, architektonicky i co do otázky barevnosti provedení velmi pestré, a nelze tak vysledovat žádný určující charakter rodinných domů.
5. Žalobce upozornil na to, že Regulační plán nabyl účinnosti již dne 8. 10. 2008, tedy bezmála před patnácti lety. Tato regulatorní úprava týkající se nemovitostí na území obce působí neomezeně do budoucna, přičemž v daném případě faktická doba platnosti přesahuje dobu reálné životnosti Regulačního plánu a v průběhu plynutí času se náhled na regulovanou problematiku významně změnil. Žalobce v tomto směru poukazoval na to, že řada domů má na svých střechách instalovány černé fotovoltaické nebo solární panely (v roce 2008 byly raritou), které mění Regulačním plánem zřejmě zamýšlený jednotný barevný ráz střech. Již z tohoto pohledu je dle žalobce Regulační plán v napadené části obsoletní, neodpovídající aktuálním trendům, což se projevuje právě skutečným stavem, neboť obyvatelé obce regulaci přehlášují černými panely a stavební úřad v tomto smyslu porušování regulativu toleruje. Žalobce odůvodňoval použití jiné barvy krizí, jež byla způsobena pandemií Covid-19, kdy celá řada stavebních materiálů nebyla dostupná, nebo skokově zdražila, což je obecně známou skutečností, kterou netřeba dokazovat. Popsal, že byl v dané době v situaci, kdy černá střešní krytina představovala dostupné řešení, a z finančních důvodů proto zvolil tuto variantu. Tuto skutečnost před stavebním úřadem rovněž namítal, ale správní orgány k ní v rozhodnutích nic neuvedly. Zdůraznil, že legitimně očekával, že i v jeho případě bude stavební úřad postupovat tak, že dodatečně povolí jeho stavbu s černou střešní krytinou, jako tomu bylo v případech jeho sousedů, kteří mají rovněž v regulované části černou, resp. šedivou střešní krytinu. K tomu se žalovaný vyjádřil jen tak, že jestliže byly dříve povoleny

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavby s odlišnou barvou krytiny, nelze v této nezákonnosti pokračovat. Konstatoval, že území odpůrce není spojeno s žádným dalším veřejným zájmem, pro který by měla být výstavba omezena – památková ochrana území nebo staveb, příp. ochrana životního prostředí (přírodní památka, přírodní rezervace), která by požadavkům na barevnost řešení staveb dodávala legitimitu.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný uvedl, že se k části žaloby, která brojí proti obsahu části Regulačního plánu, která znemožnila dodatečné povolení změny barvy střešní krytiny rodinného domu, nebude vyjadřovat, neboť je přesvědčen o tom, že byl stejně jako stavební úřad povinen bezesbýtku Regulační plán respektovat, resp. z něho při posuzování věci vycházet. Dále zdůraznil, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí se všemi odvolacími námitkami žalobce řádně vypořádal, resp. žalobci vysvětlil, proč považuje jeho odvolací námitky za nedůvodné. Uvedl, že na závěrech uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí nadále trvá. Konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo žalobci skutečně doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. S ohledem na skutečnost, že v evidenci datových schránek byla u žalobce uvedena adresa odlišná od té, na kterou mu písemnosti doručoval stavební úřad, nezjistil žalovaný při vypravování napadeného rozhodnutí existenci této datové schránky, a rozhodnutí mu proto doručoval prostřednictvím České pošty. Tato skutečnost dle žalovaného nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, přičemž posouzení jejího vlivu na včasnost podání žaloby ponechal žalovaný zcela na úvaze soudu. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce uvedl, že Regulační plán přijal z vlastního podnětu v době, kdy získal pozemky, které tvořily rozsáhlé území určené pro rozvoj obce. Cílem odpůrce bylo, aby výstavba v tomto novém území byla regulována, a proto přijal předmětný Regulační plán. Regulace historicky hustě osídlené severní části a jihozápadní části obce Vědomice by byla bezpředmětná, neboť na rozdíl od dotčené lokality nebyla předpokládána žádná další masivní stavební činnost. Skutečnost, že je Regulační plán obsoletní, nemůže dle odpůrce vyplývat z toho, že se v dotčeném území nachází několik staveb, jejichž střecha nesplňuje požadavky Regulačního plánu. Dohled nad plněním povinností vyplývajících z Regulačního plánu mají orgány jednající v přenesené působnosti. Odpůrce sám nemá pravomoc k tomu, aby vymáhal plnění podmínek Regulačního plánu. Zdůraznil, že se na veřejném zasedání zastupitelstva dne 13. 6. 2022 projednával návrh na změnu Regulačního plánu, který byl vznesen majiteli pozemků, na nichž se nacházejí budovy se střechou nesplňující požadavky Regulačního plánu. Jedním z nejvíce diskutovaných požadavků na změnu proto bylo umožnění jiných barev střech. Po dlouhém veřejném projednávání a zjištění názorů všech ve věci zainteresovaných stran zastupitelstvo obce usnesením č. 267/29/2022 v souladu s § 72 stavebního zákona rozhodlo, že na pozemcích p. č. XA, XB, X a XC v k. ú. X změna pořízena nebude. Tímto rozhodnutím zastupitelstvo obce Vědomice demokraticky vyjádřilo svoji vůli a potvrdilo původní vizuální architektonický koncept v předmětné části obce. V této souvislosti odpůrce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, č. j. 4 As 293/2021–74, který se sice zabýval územním plánem, ale jeho závěry lze dle odpůrce plně aplikovat též na problematiku regulačního plánu. Z tohoto rozsudku je dle odpůrce zřejmé, že regulace barevnosti střech je součástí regulačního plánu zcela běžně a nejedná se o žádný jeho excés. Zdůraznil, že požadavek na jednotnou barevnost střech byl stanoven za účelem sjednocení vzhledu nové rozvojové plochy, která je relativně samostatnou částí obce, nezávislou na jejím historickém jádru. Namítl, že zrušením části Regulačního plánu by soud Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zasáhl do ústavně garantovaného práva odpůrce na samosprávu, přičemž poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17. Uvedl, že správní soudy mají politická rozhodnutí plynoucí z místních poměrů zásadně respektovat a strážit především dodržení zákonných mezí.

8. Odpůrce nesouhlasil s argumentací žalobce, že došlo k zásahu do jeho legitimního očekávání, neboť legitimní očekávání není možné založit na protiprávním stavu. Nepravdivé je též dle odpůrce tvrzení žalobce, že regulace barvy střech byla přijata nad rámec zadání regulačního plánu, neboť barva a typ střech byla uvedena v písm. c) zadání Regulačního plánu v části nazvané „*Požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb*“. Odpůrce konstatoval, že celý spor o zrušení části Regulačního plánu považuje za rozporný s účelem, ke kterému má incidenční přezkum opatření obecné povahy sloužit. Poukázal na to, že žalobce v projektové dokumentaci k rodinnému domu počítal se střešní krytinou červenohnědé barvy. Nakonec však žalobce s argumentací odkazující na nedostupnost stavebních materiálů a zvýšení cen ve spojení s pandemií COVID-19 provedl stavbu v rozporu s projektovou dokumentací. Následně požádal o dodatečné povolení stavby, které mu s odkazem na barvu jeho střechy, kterou vědomě provedl v rozporu s Regulačním plánem, nebylo uděleno. Cílem žalobce je tak touto žalobou dosáhnout legalizace protiprávního stavu, který sám vědomě vyvolal. Toto se však žalobce snaží skrýt za argumentaci uvedenou v žalobě, ačkoliv při tvorbě projektové dokumentace a ohlášení stavebního záměru stavebnímu úřadu nijak požadavky Regulačního plánu nerozporoval. Začal jej rozporovat, až když v průběhu stavby zjistil, že černá střešní krytina je levnější a dostupnější. Odpůrce proto navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Ústní jednání

9. Právní zástupce navrhovatele při jednání soudu dne 31. 7. 2023 trval na tom, že žaloba je důvodná. Konstatoval, že Regulační plán je vyčerpán, neboť barevnost střech není v regulovaném území dodržována. Zdůraznil, že určení barvy střešní krytiny není v Regulačním plánu odůvodněno, bylo tam vloženo nad rámec zadání Regulačního plánu. Poznamenal, že ve staré části obce není barva střešní krytiny regulována, a není tedy důvod, aby byla stanovena barva střešní krytiny i v regulovaném území. Zdůraznil, že regulace musí být přiměřená ve vztahu k vlastnickým právům občanů, přičemž Regulační plán překračuje mez pro přiměřenost dané regulace.
10. Žalobce při jednání soudu uvedl, že se z jeho rodinného domu dívá na pět rodinných domů, které mají šedivou nebo černou střechu, přičemž dva domy se šedivou či černou střechou již byly zkolaudovány. Zdůraznil, že v původní části obce je asi padesát domů s černou barvou střech. Poznamenal, že v regulovaném území jsou dva domy s osazenými fotovoltaickými panely, čímž se z části červené střechy stala střecha černá.
11. Pověřená pracovnice žalovaného zdůraznila, že z obsahu Regulačního plánu musel žalovaný i stavební úřad vycházet, a proto nebylo možné žádosti žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné povolení stavby vyhovět. Zdůraznila, že úprava sklonu a barevnosti střešních krytin v regulačních plánech není nic výjimečného. Konstatovala, že případy ostatních vlastníků rodinných domů s jinou barevností střešní krytiny než stanovuje Regulační plán, nejsou srovnatelné s věcí žalobce. Uvedla, že u dvou případů v odvolacím řízení probíhá dokazování laboratorním zkoumáním, zda střešní krytina obsahuje pigmenty červené barvy. V dalším případě byl rodinný dům vybudován na základě ohlášení stavby, v němž nebyla

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

barva střešní krytiny uvedena. V posledním případě byla sice v ohlášení stavby uvedena tmavě šedá barva střešní krytiny, ale i přesto stavební úřad vydal souhlas se stavbou.

12. Právní zástupce odpůrce nejprve shrnul skutkový stav. Dále poukázal na obsah dopisu ze dne 13. 7. 2022, v němž je obsaženo aktuální politické rozhodnutí odpůrce, že nebude měnit Regulační plán. Není tak namístě tvrdit, že je Regulační plán vyčerpán. Zdůraznil, že stanovení barvy střech bylo uvedeno v zadání Regulačního plánu. Poukázal na to, že nemusí být odůvodněn každý bod Regulačního plánu, to ani není možné. Konstatoval, že odpůrce nepochybil při přijímání Regulačního plánu. Poukázal na specifickou situaci dané věci, kdy žalobce koupil pozemek od obce s vědomím dané regulace, na což byl opakovaně upozorňován. Toto soudní řízení proto slouží k legalizaci protiprávního stavu, který zavinil žalobce.
13. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud pro nadbytečnost neprovedl k návrhu žalobce dokazování prohlášením zhotovitele o nedostupnosti střešní krytiny a fotografiemi sousedních domů s fotovoltaickými panely a s černou či šedivou střešní krytinou, neboť předložená spisová dokumentace a předložený správní spis byl dostatečný pro rozhodnutí soudu ve věci a posouzení přezkoumatelnosti napadeného regulačního plánu.

Posouzení věci soudem

14. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s.
15. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
16. Citované ustanovení v druhé větě zakládá tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016 č. j. 5 As 194/2014–36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS). Soud v této souvislosti konstatuje, že namítanými rozhodnutími správních orgánů byla zamítnuta žádost žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné povolení stavby: „Novostavba rodinného domu – změna barvy střešní krytiny“ na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Žalobce byl tudíž oprávněn podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť logicky, důsledně a myslitelně tvrdil možnost dotčení své právní sféry rozhodnutími správních orgánů, neboť jeho žádost o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta z toho důvodu, že barva střešní krytiny je v rozporu s Regulačním plánem. Byly tak splněny všechny předpoklady pro vznik aktivní procesní legitimace žalobce k podání návrhu na zrušení části Regulačního plánu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí ve věci, ve které bylo napadené opatření obecné povahy užito, a tuto žalobu podal společně s návrhem na zrušení Regulačního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

17. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019–40, návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný společně se žalobou podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno. Soud dodává, že žaloba spojená s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy byla podána včas, neboť byla podána do dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Byť tedy bylo dle žalovaného napadené rozhodnutí žalobci doručeno fikcí dne 13. 2. 2023, přičemž žalobce namítl, že se s rozhodnutím žalovaného seznámil až dne 15. 2. 2023, podstatným zde byl toliko fakt, že žaloba spojená s návrhem na zrušení části Regulačního plánu byla podána dne 11. 4. 2023. Soud tak považuje za bezpředmětné zabývat se námitkami žalobce spočívajícími v tom, že mu mělo být doručováno do jeho datové schránky, protože to nemá žádný vliv na to, že žaloba spojená s návrhem na zrušení části Regulačního plánu byla včasná.
18. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu a spisové dokumentace dospěl k závěru, že žaloba spojená s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy je důvodná.
19. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.
20. Podle odst. 2 téhož ustanovení je regulační plán závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. Regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.
21. Podle § 62 odst. 1 stavebního zákona se regulační plán vydává z podnětu nebo na žádost formou opatření obecné povahy podle správního řádu.
22. V projednávaném případě soud předně posuzoval namítanou nepřezkoumatelnost Regulačního plánu týkající se regulace toho, že krytiny budou použity skládané (keramické či betonové, příp. z jiných materiálů s charakterem skládané krytiny) v barvě červené nebo červenohnědé. Žalobce v daném směru namítl, že v Regulačním plánu není závěr stran barvy střešní krytiny žádným způsobem odůvodněn a není zřejmé, proč byly zvoleny zrovna tyto barvy, a nikoli jiné, tím spíše, že v původní „staré“ části obce je celá řada staveb s černou střešní krytinou, takže ráz obce by nebyl žádným způsobem narušen. Dále žalobce zdůraznil, že není nikterak konkretizováno, proč zrovna červené či červenohnědé tašky mají představovat chráněnou hodnotu, která koresponduje s charakterem daného území.
23. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 téhož zákona je zřejmé, že v Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v souvislosti s odůvodněním opatření obecné povahy již vyslovil, že „[z] § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

24. Z uvedeného plyne, že i odůvodnění Regulačního plánu jako opatření obecné povahy musí obsahovat esenciální náležitosti kladené na odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí, zejména srozumitelné vyličení důvodů rozhodnutí, podkladů, z nichž příslušný orgán při vydávání opatření obecné povahy vycházel, a právních úvah, kterými se řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Pokud tyto náležitosti odůvodnění postrádá, je opatření obecné povahy (zde regulační plán obce) zatíženo procesní vadou a jako nepřezkoumatelné musí být zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, či Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - Komentář. 4. aktualizace*, Praha: C. H. Beck, 2015, k § 97).
25. Na druhou stranu je nicméně nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určitý úkon správního orgánu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro který byl vydán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, jehož závěry se sice týkají rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak i dle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze úvahy o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí aplikovat rovněž na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy). Dále platí, že není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat; zrušení pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze úkon správního orgánu meritorně přezkoumat. V tomto ohledu je příléhavé zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, v němž bylo konstatováno, že „[o]becnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo.“
26. V dotčeném Regulačním plánu je v jeho textové části pod písm. K), která je nazvaná: „**PODMÍNKY PRO UMÍSTĚNÍ A PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ STAVEB, KTERÉ NEJSOU ZAHRNUTY DO STAVEB VEŘEJNÉ INFRASTRUKTURY VČETNĚ PODMÍNEK OCHRANY NAVRŽENÉHO CHARAKTERU ÚZEMÍ, ZEJMÉNA OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU**“, u nadpisu „Objemové řešení staveb“ v třetí odrážce vymezena následující regulace: „*tvary střech jsou pro obytnou a smíšenou zástavbu předepsány sedlové, event. polovalbové se sklonem od 27 do 45 stupňů u objektů hlavních, v architektonicky odůvodněném případě je možno u staveb vedlejších, doplňkových připustit střechy pultové či ploché. Krytiny budou použity skládané (keramické či betonové, příp. z jiných materiálů s charakterem skládané krytiny) v barvě červené nebo červenohnědé.*“
27. Soud souhlasí se žalobcem v tom, že potřebnost regulace, že krytiny budou v barvě červené nebo červenohnědé, není v žádné části Regulačního plánu vůbec zdůvodněna. Z Regulačního plánu tak nelze zjistit, z jakého důvodu odpůrce přistoupil k regulaci barevnosti skládané střešní krytiny v řešeném území a na základě jakých podkladů. Jakékoliv odůvodnění toho, proč je nezbytné na regulovaném území mít barevnou jednotnost střešní krytiny, není Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obsaženo ani v části D1 - URBANISTICKÁ KONCEPCE NÁVRHU odůvodnění Regulačního plánu.

28. V této souvislosti soud podotýká, že v písm. D) textové části Regulačního plánu nadto odpůrce uvedl: „*Dle schváleného Zadání řešené území leží mimo památkově chráněná území a jejich ochranná pásma, v řešené lokalitě nejsou situovány nemovitosti evidované ve státním seznamu nemovitých kulturních památek ani žádné hodnoty, které by bylo nutné v regulačním plánu respektovat. Kromě ochrany případných archeologických nálezů při vlastní výstavbě v souladu s ustanovením §23 zákona č.20/1987 Sb. o státní památkové péči nebyly definovány žádné požadavky na ochranu hodnot a charakteru území.*“ Z citované části textové části Regulačního plánu tak plyne, že v regulovaném území nejsou evidované žádné hodnoty, které by bylo třeba respektovat, a nelze tak ani usuzovat na to, že regulace barvy střešní krytiny v Regulačním plánu byla přijata z důvodu ochrany architektonických hodnot či charakteru odpůrce, tj. obce Vědomice jako celku.
29. Soud přitom nepřehlédl, že v kapitole G) VYHODNOCENÍ SOULADU SE STAVEBNÍM ZÁKONEM, OBECNÝMI POŽADAVKY NA VYUŽÍVÁNÍ ÚZEMÍ, S CÍLI A ÚKOLY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ, ZEJMÉNA S CHARAKTEREM ÚZEMÍ A POŽADAVKY NA OCHRANU ARCHITEKTONICKÝCH A URBANISTICKÝCH HODNOT V ÚZEMÍ části II. odůvodnění Regulačního plánu odpůrce uvedl, že návrh Regulačního plánu je v souladu se stavebním zákonem, obecnými požadavky na využívání území i s cíli a úkoly územního plánování a v maximální míře respektuje charakter území (viz kapitola D a E Regulačního plánu). Ani z tohoto obecného odůvodnění Regulačního plánu však nelze seznat, proč bylo nutné přijmout regulaci barvy střešní krytiny v regulovaném území. Z pouhé nekonkrétní zmínky o tom, že Regulační plán v maximální míře respektuje charakter území, nelze shledat důvody, proč odpůrce přistoupil k regulaci barvy střešní krytiny v regulovaném území, nadto za situace, kdy v jiné části Regulačního plánu konstatuje, že nebyly definovány žádné požadavky na ochranu hodnot a charakteru území.
30. Ve spisové dokumentaci postoupené soudu odpůrcem se nachází dopis odpůrce ze dne 13. 7. 2022 adresovaný stavebnímu úřadu, podle něhož zastupitelstvo obce prakticky jednomyslně vyjádřilo svůj svobodný názor, že změna Regulačního plánu týkající se barvy střešní krytiny nebude pořízena a že trvá na původní verzi Regulačního plánu. Dále v tomto dopise odpůrce uvedl, že tímto zastupitelstvo obce demokraticky vyjádřilo svoji vůli a potvrdilo původní „vizuální“ architektonický koncept v regulované části obce, což odpůrce zopakoval i ve vyjádření k žalobě. Až z vyjádření odpůrce k žalobě a též z výše specifikovaného dopisu, který však byl vypracován po téměř 14 letech od účinnosti Regulačního plánu, lze vysledovat jistý záměr odpůrce pro napadenou úpravu Regulačního plánu. Nicméně obsah zmíněného dopisu ani vyjádření odpůrce k žalobě nemůže nic změnit na tom, že v Regulačním plánu jakékoliv odůvodnění toho, proč byla přijata daná regulace barvy střešní krytiny v Regulačním plánu, zcela chybí. Dopis odpůrce ze dne 13. 7. 2022 ani vyjádření k žalobě odpůrce tedy nemůže zhojit nepřezkoumatelnost Regulačního plánu v daném rozsahu.
31. Ani v „Návrhu zadání regulačního plánu Vědomice – regulační plán z podnětu z července 2007“ není obsaženo odůvodnění toho, proč by měla být v regulovaném území stanovena konkrétní barva střešní krytiny. V tomto návrhu zadání regulačního plánu je v druhé odrážce části c) toliko uvedeno, že „*budou stanovena a projednána přesná regulativa zahrnující procento zastavitelnosti, podlažnost, sklon, typ a barva střech, oplocení na ulici, orientace a maximální výška hřebene, výška okapové hrany, dveřní a okenní prvky, architektonické prvky*“ Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(apsidy, projevy „podnikatelského baroka“), dále regulativa pro vedlejší stavby a jejich umístění na pozemcích, parkovací místa a sdružování pozemků“. Z návrhu zadání regulačního plánu tak pouze vyplývá, že bude projednána a stanovena regulace mj. spočívající v určení sklonu, typu a barvy střech, nikoli však již to, jaká barva střešní krytiny pro regulované území má být stanovena a z jakého důvodu. Ani uvedený návrh zadání regulačního plánu tak nemůže zhojit nepřezkoumatelnost Regulačního plánu týkající se důvodu stanovení barvy střešní krytiny v barvě červené nebo červenohnědé.

32. Soud proto shrnuje, že jakékoliv odůvodnění regulace barvy střešní krytiny na regulovaném území v Regulačním plánu zcela chybí, a soudu tak nezbyvá než konstatovat, že Regulační plán je v tom, že musí být střešní krytina v regulovaném území v barvě červené nebo červenohnědé, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Regulační plán tak v daném směru nesplňuje požadavky správního řádu na přezkoumatelnost správních aktů, jejichž účelem je zajištění možnosti zjistit, proč správní orgán určitý úkon učinil.
33. Soud podotýká, že neupírá odpůrci právo na to určit v dotčeném území jednotnou barvu střešních krytin rodinných domů, nicméně tak musí učinit přezkoumatelným způsobem, tedy tak, aby tato regulace byla řádně odůvodněna. Pokud pak v Regulačním plánu nebyla v projednávané věci dotčená regulace řádně odůvodněna, nelze rozhodnutí soudu o zrušení této regulace hodnotit jako nepřiměřený zásah do ústavně garantovaného práva odpůrce na samosprávu.
34. Soud tak uzavírá, že Regulační plán, podle kterého je nepřípustná jiná barva střešní krytiny v regulovaném území než červená nebo červenohnědá, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud tudíž výrokem I. rozsudku podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona pro výše popsanou vadu řízení zrušil v Regulačním plánu text na straně 8 textové části pod písm. K) v odstavci s nadpisem „Objemové řešení staveb“ v třetí odrážce v poslední větě, který zní: „v barvě červené nebo červenohnědé“, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
35. Soud dále poukazuje na § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, podle něhož stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.
36. Správní orgány v posuzované věci zamítly žádost žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné povolení stavby ze dne 26. 1. 2021 z toho důvodu, že zjistily, že stavba je provedena v rozporu s Regulačním plánem a územním plánem obce Vědomice, a nejsou tak splněny podmínky § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona pro vydání dodatečného povolení stavby.
37. Jelikož správní orgány při zamítnutí žádosti žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné stavební povolení vycházely z části Regulačního plánu, která stanovovala barvu střešní krytiny a kterou soud výrokem I. tohoto rozsudku zrušil, nemůže napadené rozhodnutí obstát. S ohledem na uvedené skutečnosti tak soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. výrokem II. rozsudku zrušil pro nezákonnost a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku. Soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu, přestože to žalobce požadoval, neboť ve věci může žalovaný rozhodnout v odvolacím řízení.
38. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil výrokem III. rozsudku odpůrci zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 22 006 Kč. Náhrada se skládá ze zaplacených soudních poplatků 8 000 Kč (soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve výši 5 000 Kč) a z odměny za zastupování žalobce. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Odměna za tři úkony právní služby podle § 11 advokátního tarifu [převzetí a příprava zastoupení – písm. a); podání návrhu – písm. d); účast u jednání – písm. g)] je v tomto případě 9 300 Kč. Právnímu zástupci žalobce dále náleží částka 900 Kč jako náhrada hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu]. Dále soud přiznal žalobci částku 1 180 Kč za jízdné jeho právního zástupce k soudnímu jednání z Prahy do Ústí nad Labem a zpět dne 31. 7. 2023 v celkové délce 174 km osobním automobilem Volkswagen Passat, reg. zn. X, (kombinovaná spotřeba 4,6 l na 100 km při ceně 34,40 za 1 motorové nafty), dle vyhlášky č. 467/2022 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, ve znění účinném od 1. 7. 2023, a 400 Kč za náhradu promeškaného času cestou k soudnímu jednání z Prahy do Ústí nad Labem a zpět dle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že právní zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 226 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést.

39. O náhradě nákladů řízení ve vztahu k žalovanému soud rozhodl dle § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť rozhodnutí žalovaného vycházelo z části Regulačního plánu, kterou soud výrokem I. tohoto zrušil a která žalovanému stejně jako stavebnímu úřadu neumožnila žádosti žalobce a MUDr. K. E. o dodatečné povolení stavby vyhovět. Soud tak v postupu žalovaného neshledal pochybení, jelikož nezákonnost jeho rozhodnutí plynula právě z obsahu Regulačního plánu, která pro něj byla závazná. Soud proto za vyvstálé situace dospěl k závěru, že jsou tu okolnosti, pro které rozhodl výrokem IV. rozsudku tak, že žalobce a žalovaný vůči sobě nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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

Ústí nad Labem 31. července 2023

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu