



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Filipa Dienstbiera a Tomáše Blažka v právní věci žalobce (navrhovatele) **Ing. Z. E.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Drobným, advokátem, sídlem Breitfeldova 704/1, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, a odpůrkyni: **obec Vědomice**, sídlem Na Průhonu 270, Vědomice, zastoupená JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem, sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. ledna 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. září 2008, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. července 2023 č. j. 140 A 1/2023-96

t a k t o :

- I. Kasační stížnost odpůrkyně **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrkyně **je p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 144 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Jana Drobného, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Spor v projednávané věci má původ v tom, že žalobce při stavbě domu na území odpůrkyně, jež podléhá regulaci opatřením obecné povahy uvedeným v návěti tohoto rozsudku (dále jen „regulační plán“), použil černou střešní krytinu místo červenohnědé, kterou měl v projektové dokumentaci. Regulační plán přitom v místě stanovoval použití skládané střešní krytiny v červené nebo červenohnědé barvě. Žalobce tedy spolu s MUDr. K. E. u požádal Městský úřad Roudnice nad Labem (dále jen „stavební úřad“) o dodatečné

povolení stavby: „Novostavba rodinného domu – změna barvy střešní krytiny“ na pozemku parc. č. X v k. ú. V. Stavební úřad však žádost rozhodnutím ze dne 10. října 2022 č. j. MURCE/ 42319/2022 zamítl a konstatoval, že stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací. Žalobce neuspěl ani u žalovaného, který jeho odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Žalobce se proto obrátil na Krajský soud v Ústí nad Labem (dál jen „krajský soud“) a spolu s rozhodnutím žalovaného napadl v rámci incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 *in fine* zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), též opatření obecné povahy – regulační plán v části, která stanovuje barvu střešní krytiny staveb realizovaných na území odpůrkyně. Krajský soud jeho žalobě vyhověl a zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak část regulačního plánu v rozsahu textu na straně 8 textové části regulačního plánu pod písm. K) v odstavci s nadpisem „Objemové řešení staveb“ v třetí odrážce v poslední větě, který zněl: „v barvě červené nebo červenohnědé“. Dospěl totiž k závěru, že potřebnost regulace, aby střešní krytiny měly pouze uvedené barvy, není v žádné části regulačního plánu vůbec zdůvodněna. Nelze tak zjistit, z jakého důvodu odpůrkyně přistoupila k regulaci barevnosti krytiny a na základě jakých podkladů. V daném rozsahu je proto regulační plán podle krajského soudu nepřezkoumatelný. Správní orgány pak při zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby vycházely právě z uvedené části regulačního plánu. Jelikož byl rozpor provedení stavby s územně plánovací dokumentací zrušením části regulačního plánu odstraněn, zrušil krajský soud i rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Odpůrkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že regulační plán pod písm. K) v kapitole IA textové části zmiňuje podmínky ochrany navrženého charakteru území a cíl respektování charakteru území včetně jeho krajinné konfigurace. Z toho dle stěžovatelky plyne, že regulace barevnosti střech je navržena za účelem vytvoření požadovaného, teprve vznikajícího charakteru území. Regulované území stěžovatelka získala jako nezastavěnou plochu od České republiky, kterou rozparcelovala se záměrem parcely postupně prodat soukromým subjektům za účelem bydlení. Regulační plán tedy stěžovatelka přijala proto, aby zajistila ucelený vzhled nově vznikající části obce V. – odtud ochrana navrženého, resp. nového charakteru území. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2022 č. j. 4 As 293/2021-74.

[4] Skutečnost, že v daném území nejsou definovány žádné požadavky na ochranu hodnot a charakteru území, což je uvedeno v kapitole IA písm. D) textové části regulačního plánu, je pak odrazem právě toho, že území nebylo v době pořízení regulačního plánu zastavěno. Z této okolnosti proto nelze dovozovat, že je v zásadě jakákoliv přijatá regulace území nedůvodná, neboť v době pořízení regulačního plánu nebylo co ochraňovat, jak nesprávně učinil krajský soud. Opačný závěr by znamenal, že obec by musela nezastavěné území nechat zastavět bez jakýchkoliv regulativů a požadavků na jednotný vzhled a následně zjišťovat, jaký „charakter území“ touto neregulovanou zástavbou vznikl, a ten následně promítnout do regulačního plánu.

pokračování

[5] Zároveň není nutné explicitně a samostatně odůvodňovat každý regulativ uvedený v regulačním plánu, neboť podmínky pro umístování staveb tvoří jeden celek a cíle definovaného v regulačním plánu dosáhnou až ve svém souhrnu. Podle písm. D1) kapitoly IIA je přitom cílem garantování harmonického a plynulého rozvoje lokality. Důvody pro regulaci výstavby pak plynou i z dalších částí regulačního plánu. Uvedené potvrdilo i zastupitelstvo stěžovatelky svým usnesením v roce 2022. Komplexní odůvodnění regulačního plánu tak z povahy věci zahrnuje i odůvodnění regulace střech. Stěžovatelka rovněž poukázala na své právo na samosprávu.

[6] Rozsudek krajského soudu je dle názoru stěžovatelky také nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal s argumentací stěžovatelky, kterou uvedla při ústním jednání, že není nutné zvlášť odůvodňovat jednotlivé podmínky, pokud důvody pro ně vyplývají z celkového odůvodnění regulačního plánu. Stěžovatelce přitom není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že každý bod regulačního plánu má být odůvodněný zvlášť. Krajský soud se dále nevypořádal s námitkou stěžovatelky, že celý spor o zrušení regulačního plánu je rozporný s účelem, k němuž má incidenční přezkum opatření obecné povahy sloužit. Žalobce totiž sleduje legalizaci protiprávního stavu, který sám vědomě vyvolal tím, že použil z cenových důvodů střešní krytinu jiné barvy. Pokud nesouhlasil s regulačním plánem, měl se jeho změny domáhat už před realizací stavby.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost se týká výhradně otázky zákonnosti regulačního plánu, a proto mu nepřisluší se k věci blíže vyjadřovat. Po vydání rozsudku krajského soudu žalovaný nicméně již znovu rozhodl tak, že řízení o dodatečném povolení stavby zastavil.

[8] Žalobce se ztotožnil s posouzením krajského soudu. Dodal, že je nepřipustné, aby odpůrkyně doplňovala důvody regulace až ve svých výstupech, jimiž reagovala na spory spojené s neakceptací pravidla o barevnosti střešních krytin. Krajský soud zároveň nezasáhl do práva odpůrkyně na samosprávu, neboť část regulačního plánu zrušil z důvodu rozporu se zákonem pro absenci odůvodnění. Požadavek na harmonický rozvoj, na který odpůrkyně poukazuje, zároveň nelze považovat za dostatečné zdůvodnění dané regulace. Rozsudek krajského soudu není podle žalobce ani nepřezkoumatelný. Žalobce přitom nemohl vznášet námitky proti regulačnímu plánu v době jeho přípravy či přijímání, neboť v roce 2008 nebyl občanem odpůrkyně ani na jejím území nevlastnil žádnou nemovitost. Žalobce konstatoval, že dle jeho názoru nemá zrušení části regulačního plánu na odpůrkyni praktický dopad. V regulované části obce je totiž v současnosti mnoho staveb, jež mají jinou než červenou nebo červenohnědou střešní krytinu. Takový stav dle názoru žalobce zároveň nebude mít dopad na harmonický a plynulý rozvoj. Zároveň je pořizována změna územního plánu, která v daném území připouští i šedou a černou barvu střešní krytiny.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Na úvod Nejvyšší správní soud k námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu podotýká, že s daným kasačním důvodem je nutné zacházet obezřetně, neboť zrušení rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost oddaluje vyřešení sporu s konečnou platností,

což je v rozporu se zájmy účastníků i s veřejným zájmem na hospodárnosti řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2013 č. j. 6 Ads 17/2013-25). Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že z rozsudku krajského soudu lze seznat, jaký postoj zaujal k argumentaci stran a jak se s věcí vypořádal. Z rozsudku také srozumitelně vyplývá, že krajský soud nenalezl v regulačním plánu žádné odůvodnění regulace barevnosti střešních krytin. Jinými slovy, ani z celkového odůvodnění regulačního plánu dle krajského soudu důvody pro regulaci barevnosti neplynou. Stejně tak se krajský soud v potřebném rozsahu vypořádal se všemi žalobními, resp. návrhovými body ve smyslu § 75 odst. 2 a § 101b odst. 2 s. ř. s. Z rozsudku jako celku je přitom zřejmé, že krajský soud na straně žalobce neshledal takovou účelovost jednání, jež by bránila projednání a věcnému posouzení jeho žaloby (návrhu). Rozsudek krajského soudu tedy je přezkoumatelný a námitka stěžovatelky není důvodná.

[11] Spolu s námitkou nepřezkoumatelnosti stěžovatelka poukazuje na to, že jednání žalobce by neměla být poskytnuta ochrana, protože se měl změny regulačního plánu domáhat již před realizací stavby, nikoliv až v souvislosti s dodatečným stavebním povolením. K tomu odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že pokud žalobce (nebo jeho právní předchůdce) nepodal proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (byl v procesu jeho přijímání pasivní), může být před správními soudy úspěšný pouze v omezeném rozsahu.

[12] S touto argumentací se na půdorysu tohoto konkrétního případu Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Uvedený závěr vyplývající mj. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, ve věci *Změny územního plánu obce Moravany*, se sice užije i v případě tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudky ze dne 25. října 2018 č. j. 2 As 51/2018-140, body 21 a 22, či ze dne 17. května 2022 č. j. 7 As 416/2021-21, bod 9, které se týkají incidenčního přezkumu územního plánu, a tam citovanou dřívější judikaturu), týká se však především možnosti domáhat se před správními soudy posouzení přiměřenosti přijatého řešení z hlediska zásahu do vlastnického práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2020 č. j. 6 As 270/2019-38, ve věci *Územního plánu města Mnichovice*, a tam uvedené shrnutí judikatury). V projednávané věci oproti tomu jde o to, zda bylo řešení přijaté stěžovatelkou minimálně odůvodněno alespoň tak, aby vyhovovalo základním zákonným požadavkům. Takovou námitku vůči regulačnímu plánu může úspěšně před soudem uplatnit i ten, kdo byl jinak v procesu pořizování regulačního plánu pasivní.

[13] Žalobci tedy nebránila v podání návrhu na incidenční přezkum regulačního plánu judikatura Nejvyššího správního soudu ani jiná okolnost, resp. nebránilo tomu, aby byla žalobci poskytnuta soudní ochrana. Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že podání takového návrhu v souvislosti s dodatečným (ne)povolením stavby v případě změny barevnosti střešní krytiny oproti podmínkám v regulačním plánu v obecnosti připustila judikatura již v rozsudku ze dne 21. prosince 2016 č. j. 1 As 115/2016-23, č. 3608/2017 Sb. NSS, ve věci *Regulačního plánu Veltrus v části Za kaplí*.

[14] Podstata kasační stížnosti stěžovatelky pak spočívá v tom, že polemizuje se správností závěrů krajského soudu o nepřezkoumatelnosti části regulačního plánu. Stěžovatelka

pokračování

konkrétně odkazuje na několik míst v textové části regulačního plánu, která dle jejího názoru odůvodňují regulaci jednotnosti barevnosti střešních krytin. Současně namítá, že není nutné každý regulativ odůvodňovat zvlášť, neboť podmínky pro umístování staveb tvoří jeden celek a cíle definovaného v regulačním plánu dosáhnou až ve svém souhrnu.

[15] Při posuzování přezkoumatelnosti opatření obecné povahy (tedy i regulačního plánu) je přitom zapotřebí vyjít z toho, že podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí být opatření obecné povahy odůvodněno. Podle § 174 odst. 1 správní řádu se pak přiměřeně užije též jeho § 68 odst. 3, což znamená, že odůvodnění obecné povahy musí obsahovat základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Nesmí v něm tedy chybět důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se daný orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Chybí-li tyto náležitosti, je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008 č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, který v nedávné době následoval např. čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. května 2023 č. j. 4 As 185/2022-94). Na uvedené východisko přiléhavě odkázal již krajský soud.

[16] Judikatura dále pro některé případy sice dovodila, že míra konkrétnosti odůvodnění u rozsáhlé územní dokumentace může být nižší (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2011 č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, ve věci *Změny územního plánu hl. m. Prahy*), i tak však musí obsahovat důvody pro regulaci. Přezkoumávaný regulační plán odpůrkyně se nadto netýká rozsáhlého území (citovaný judikát se týkal změny územního plánu hlavního města Prahy). Stále je nicméně nutné mít na zřeteli, že obecnost odůvodnění opatření obecné povahy je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení až tehdy, pokud je natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (bod 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2021 č. j. 1 As 226/2021-70, ve věci *Stavební uzávěry ve Vodochodech*).

[17] Jinými slovy, z odůvodnění regulačního plánu musí, byť v obecnosti, vyplývat důvody pro regulaci jednotnosti barevnosti střešních krytin. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s krajským soudem, že regulační plán v žádné své části ani ve svém souhrnu takové odůvodnění neobsahuje. Dostatečnou oporu pro sjednocení barevnosti střešních krytin přitom neobsahují ani ty jeho části, na něž stěžovatelka odkazuje v kasační stížnosti. Ani obecné odkazy na navrhovaný charakter území (navíc pouze v podnadpisu bez dalšího vysvětlení) či na harmonický a plynulý rozvoj lokality totiž nijak nezdůvodňují požadavek na jednotnost barev střešní krytiny. Zcela totiž chybí alespoň stručná zmínka o tom, jakou mají požadavky na sjednocení výstavby souvislost s vymezeným územím či v čem spočívá jejich význam. Zdůvodnění sjednocení výstavby jako celku zmiňuje Nejvyšší správní soud záměrně, neboť i tato obecná argumentace by mohla být důvodem pro regulaci konkrétních prvků, tedy i barevnosti střech. Regulační plán však neobsahuje ani takovou obecnou argumentaci, tedy nijak nevysvětluje, proč má být dané území ze stavebního pohledu do nějaké míry jednotné, včetně jednotné barvy střech. I kdyby k tomu stěžovatelka měla legitimní důvody (a Nejvyšší správní soud je nevylučuje), v opatření obecné povahy je neuvedla.

[18] I z tohoto důvodu pak není relevantní argumentace stěžovatelky, že není nutné, aby byl každý regulativ explicitně odůvodněn, nýbrž že postačuje, aby odůvodnění vyplývalo

z komplexního odůvodnění regulačního plánu. V obecnosti je toto východisko stěžovatelky sice správné, avšak jak je uvedeno výše, odůvodnění regulačního plánu oporu podmínkám barevnosti střech neposkytuje žádné, a to ani výslovně, ani při zohlednění širšího kontextu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ani krajský soud netrval na tom, aby byl každý regulativ odůvodněn samostatně, jak namítá stěžovatelka. Jeho závěr v bodu [32] přezkoumávaného rozsudku totiž zní, že v regulačním plánu zcela chybí *jakékoliv* odůvodnění regulace barvy střešní krytiny, tedy že pro takovou regulaci nenalezl žádnou oporu. Takovému závěru Nejvyšší správní soud přisvědčuje.

[19] Obecné argumenty ucelenosti či jednotnosti zástavby (a Nejvyšší správní soud je nezpochybňuje) se v regulačním plánu nenacházejí a stěžovatelka je uváděla až dodatečně (zejm. v tomto a předcházejícím řízení u krajského soudu). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že v případě specifických opatření obecné povahy, kterými byla mimořádná opatření podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů, sice judikatura umožnila, aby odpůrce předložil další argumenty či podklady až v soudním řízení, ale vždy muselo jít o podporu argumentace a podkladů obsažených již v samotném mimořádném opatření. Zároveň Nejvyšší správní soud vyžadoval, aby i v případě mimořádných opatření vznikajících zpravidla v nedostatku času mělo zvolené řešení alespoň rámcovou oporu v odůvodnění (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, ze dne 20. října 2021 č. j. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 29. června 2022 č. j. 6 Ao 26/2021-275). Pokud by Nejvyšší správní soud odhlédl od toho, že uvedené závěry se týkají specifických smíšených správních aktů, které vznikaly za zvláštních okolností, odůvodnění podmínek barevnosti střešní krytiny stanovený regulačním plánem by i tak obstálo jenom obtížně. Oporu dané regulace totiž jeho odůvodnění neobsahuje ani rámcově.

[20] Stěžovatelka též odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2022 č. j. 4 As 293/2021-74, s tím, že v něm uvedený závěr, že smyslem územního plánu je též stanovení toho, jak se má lokalita vyvíjet a jak má vypadat do budoucna, lze plně aplikovat též na regulační plán. V obecné rovině lze tomuto argumentu přiznat relevanci. Nejvyšší správní soud však opakuje, že regulační plán stěžovatelky stanovenou míru jednotnosti barevnosti střešních krytin nezdůvodňuje nijak, a to ani s výhledem do budoucna.

[21] Na závěr Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že shledáním nepřezkoumatelnosti u části regulačního plánu nedošlo a z povahy věci ani nemohlo dojít k zásahu do práva na samosprávu stěžovatelky. Jde totiž o pouhé konstatování toho, že část regulačního plánu nesplňovala základní zákonné požadavky kladené na opatření obecné povahy. Stěžovatelka tedy obdobnou regulaci přijmout může, avšak musí ji dostatečně (alespoň nějak) přímo v opatření obecné povahy odůvodnit, nikoli až dodatečně při soudním přezkumu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

pokračování

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[24] Vzhledem k tomu, že odpůrkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Stejně tak nemá právo na náhradu nákladů ani žalovaný. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch, a proto mu právo na náhradu nákladů náleží, avšak jenom vůči odpůrkyni. Žalovaný totiž kasační stížnost nepodával a jeho dřívější rozhodnutí bylo zcela odvislé od zrušené části regulačního plánu. Žalovaný tedy při svém postupu nepochybil a nezavdal příčinu ke vzniku nákladů na straně žalobce.

[25] Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který za něj v řízení před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Právní zástupce žalobce sice uvedl úkony dva, avšak odměnu za převzetí věci mu Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť zastoupení trvá už od řízení před krajským soudem. Celkem tedy zástupce žalobce učinil jeden úkon právní služby, za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce žalobce je plátcem DPH, přiznaná odměna se proto navyšuje o 21 % čítajících výši této daně na 4 114 Kč. Uvedená částka zároveň činí celkovou výši náhrady nákladů řízení přiznanou žalobci. K jejímu uhrazení byla odpůrkyni stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 26. března 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu