



Vyvěšeno dne: 26. 8. 2026

Svěšeno dne: 9. 9. 2026

Alena Filipová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci navrhovatelů: **a) Lukáš Černý**, Jeseniova 1167/57, Praha, **b) "Písek - Beton", a.s.**, Jankovcova 1627/16a, Praha, obou zastoupených advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., Na Florenci 2116/15, Praha, **c) Mgr. Alena Černá**, Jeseniova 1167/57, Praha, **d) KUPONINVEST, a.s.**, Jankovcova 1627/16a, Praha, proti odpůrkyni: **obec Veltruby**, Sportovní 239, Veltruby, zastoupené advokátem Mgr. Pavlem Černým, Údolní 567/33, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEPS, a.s.**, Elektrárenská 774/2, Praha, o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – Územního plánu obce Veltruby, schváleného usnesením zastupitelstva obce Veltruby č. 3/21/2024 ze dne 26. 11. 2024, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů **a) Lukáše Černého** a **b) "Písek - Beton", a.s.**, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2026, čj. 41 A 118/2025-59,

t a k t o :

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2026, čj. 41 A 118/2025-59, **se ruší** ve výroku II v rozsahu stanovení požadavku na dodržení nivelety Q100 na plochách Z43b a Z43c, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. 380/244, 380/245, 380/188, 162, 380/200, 380/197 a velké části pozemků parc. č. 380/293 a 380/285 v k. ú. Hradištko I, a ve výrocích IV, V, VI a VII.

II. Územní plán obce Veltruby, schválený usnesením zastupitelstva obce Veltruby ze dne 26. 11. 2024, č. 3/21/2024, **se ruší** v rozsahu stanovení požadavku na dodržení nivelety Q100 na plochách Z43b a Z43c, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. 380/244, 380/245, 380/188, 162, 380/200, 380/197 a velké části pozemků parc. č. 380/293 a 380/285 v k. ú. Hradištko I.

III. Kasační stížnost stěžovatelky b) se ve zbývajících částech **zamítá**.

IV. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit stěžovateli a) náhradu nákladů řízení ve výši 14 640,24 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Františka Korbela, Ph.D., a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit stěžovateli b) náhradu nákladů řízení ve výši 714,28 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Františka Korbela, Ph.D., a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

VI. Navrhovatelka c) Mgr. Alena Černá **je povinna** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 067,35 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

VII. Navrhovatelka d) KUPONINVEST, a. s. **je povinna** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6 572,89 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

VIII. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Obec Veltruby (*odpůrkyně*) vydala územní plán, kterým (mimo jiné) regulovala pozemky ve vlastnictví navrhovatelů a) a b) (*stěžovatelů*). Stěžovatelé již od počátku procesu vzniku územního plánu uplatňovali řadu připomínek, přičemž s částí z nich uspěli u Krajského soudu v Praze (*krajský soud*). V kasačním řízení před NSS proto zůstávají sporné již jen dva okruhy námitek. Zprv je sporná pravomoc odpůrkyně stanovit územním plánem podmínku pro výstavbu spočívající v minimální výšce budovy (tzv. niveleta Q100 – hladina stoleté vody) jakožto preventivního opatření v záplavové oblasti. Účastníci se zároveň prou o to, zda bylo vymezení podmínky zákonné, jelikož textová a grafická část územního plánu nejsou v tomto směru jednotné. Zadruhé je mezi stěžovatelkou b) a odpůrkyní sporné podmínění územních změn vypracováním územní studie pro lokalitu, v níž se nachází pozemky stěžovatelky b).

[2] Proces porízení územního plánu začal v roce 2014 schválením jeho návrhu. Následně proběhlo společné jednání a opakované veřejné projednání v letech 2022 a 2023. V průběhu řízení byly uplatňovány četné námitky a připomínky. Právě kvůli podnětům ze strany dotčených osob a odborných orgánů byl návrh územního plánu opakovaně měněn a nakonec byl vydán usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 26. 11. 2024.

[3] Jelikož námitky stěžovatelů byly zamítnuty, obrátili se na krajský soud s návrhem na zrušení některých částí územního plánu. V návrhu brojili proti sedmi údajným pochybením odpůrkyně. Krajský soud dospěl k závěru, že námitky jsou částečně důvodné (v pěti ze sedmi návrhových bodů), a proto zrušil některé části územního plánu. Návrh zamítl v částech, které se týkaly stanovení velikosti stavebních pozemků, podmínky územní studie a nivelety Q100.

2. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[4] **Stěžovatelé a) Lukáš Černý a b) "Písek - Beton", a.s.,** napadají rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení a nepřezkoumatelnost, a navrhují jeho zrušení. Kasační stížnost konkrétně směřuje proti zamítavému výroku II a nákladovým výrokům IV a VI.

[5] **Oba stěžovatelé** shodně namítají, že odpůrkyně neměla pravomoc stanovit územním plánem podmínku nivelety Q100. Krajský soud podle nich nesprávně vyložil vztah mezi § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. (*stavební zákon*) a § 67 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (*vodní zákon*). Vodní zákon představuje speciální úpravu, a proto zakládá výlučnou pravomoc vodoprávního úřadu. Zvláštní pravidlo obsahuje předmět regulace a určení příslušného orgánu a nelze je obcházet výkladem, k němuž se přiklonil krajský soud. NSS navíc výslovně konstatoval, že rozhodla-li obec v územním plánu o omezující podmínce podle § 67 odst. 3 vodního zákona, postupuje v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že omezující podmínkou je i stanovení nivelety Q100, jelikož její podstatou je reakce na povodňové riziko. Vzhledem ke specifikům regulace je nezbytné, aby sporná pravomoc připadla vodoprávnímu úřadu. K tomu ostatně směřují závěry rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2012, čj. 1 Ao 1/2010-247, anebo metodika Ministerstva životního prostředí, v níž je niveleta Q100 výslovně zmiňována jako omezující opatření ve smyslu § 67 odst. 3 vodního zákona. Krajský soud tedy pochybil, když konstatoval, že se na posuzovanou otázku dosavadní judikatura nevztahuje, jelikož v této věci jde o niveletu Q100, zatímco zdejší soud doposud rozhodoval o zákazu výstavby v záplavové oblasti. Dle stěžovatelů jsou závěry napadeného rozsudku rovněž nepraktické a umožnily by vznik konkurujících si pravidel. Neexistující pravomoc obce nemůže založit ani odborný podklad, o jehož zohlednění krajský soud svůj závěr opřel. Za nesprávnou stěžovatelé považují též skutečnost, že krajský soud odmítl posoudit, zda se pozemky nacházejí ve vymezeném záplavovém území, či mimo něj.

pokračování

Stěžovatelé rovněž poukazují na rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu při vymezení oblastí, na něž se má podmínka nivelety Q100 uplatnit.

[6] **Stěžovatelka b)** napadá závěry krajského soudu též v otázce podmínění územních změn vypracováním územní studie a tento požadavek považuje za nezákonný a nerozumný. Krajský soud prý otázku posoudil velmi abstraktně a bez zohlednění situace jednotlivých pozemků. Územnímu plánu v této části chybí konkrétnost a individuální přístup. Pozemky stěžovatelky jsou zastavěné, nemají rozvojový potenciál, a proto není důvod je zahrnout pod podmínku územní studie. Stěžovatelka upozorňuje na intenzitu zásahu s ohledem na to, že podmínka blokuje rozhodování o územních změnách. Příliš obecné závěry napadeného rozsudku by v praxi umožnily obcím neomezeně stanovovat podmínky územní studie. Napadený rozsudek považuje stěžovatelka za vnitřně rozporný, neboť posouzení podmínky územní studie není v souladu se závěry ohledně vzniku stabilizované plochy veřejného prostranství. V tomto pochybení stěžovatelka spatřuje jeho nepřezkoumatelnost.

[7] Stěžovatelé alternativně navrhuji, aby NSS zrušil výroky rozsudku v napadeném rozsahu a vrátil věc krajskému soudu k opětovnému posouzení, nebo aby zdejší soud po zrušení rozsudku sám rozhodl o zrušení napadených částí územního plánu a náhradě nákladů řízení.

[8] **Odpůrkyně** se s rozsudkem krajského soudu ztotožňuje a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Nezpochybňuje, že má vodoprávní úřad pravomoc vymezit záplavová území a stanovit věcná omezení stavebních či jiných činností mimo aktivní zónu. Niveleta Q100 je však jiným typem regulace – jde o stanovení podmínky minimální výšky stavby, tedy o regulaci obdobnou omezení výškového maxima zástavby. Územní plány přitom maximální výšku staveb běžně obsahují, o čemž svědčí i Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, v níž je výšková regulace zástavby výslovně označena za jednu z podmínek prostorového uspořádání. Součástí argumentace odpůrkyně je rovněž judikatura k regulaci maximální výšky stavby (rozsudek stejného krajského soudu ze dne 5. 9. 2022, čj. 55 A 35/2022-91). Niveleta tedy byla vymezena v souladu se zákonem, který umožňuje obecnímu úřadu stanovit podmínky výstavby za účelem dodržení koncepce uspořádání krajiny včetně protipovodňové ochrany. Odpůrkyně navíc upozorňuje, že podmínku vymezila na základě stanoviska Povodí Labe a vyjádření příslušného vodoprávního úřadu. Má za to, že kompetence vodoprávních úřadů a obcí lze uplatňovat současně a vedle sebe. Považuje za absurdní, že by obce nemohly kvůli judikatuře NSS stanovovat v záplavových oblastech jakékoliv omezující podmínky. Upozorňuje, že posuzovaná regulace není ojedinělá – lze ji nalézt například v Územním plánu obce Podbořany. Odpůrkyně dále nesouhlasí s tím, že jsou dotčené pozemky mimo záplavové území. Leží totiž v bezprostřední blízkosti vymezeného záplavového území, a proto jsou podmínkami na nich ovlivněny.

[9] Odpůrkyně odmítá i tvrzený nesoulad textové a grafické části územního plánu. Niveleta Q100 je jako podmínka prostorového uspořádání závazná pro celou vymezenou plochu. Grafická část pouze přejala data vodoprávního úřadu, aniž by závazně vymezovala plochu s podmínkou. Odpůrkyně od počátku zamýšlela regulovat celou lokalitu včetně přilehlých pozemků.

[10] K námitce stěžovatelky b) odpůrkyně zdůrazňuje, že územní studie jsou zpracovávány s ohledem na komplexní řešení krajiny, což potvrzuje také vymezení účelu institutu v komentářové literatuře. Jelikož se územní studie pořizuje pro celé vymezené území, je logické, že je odůvodnění podmínky pojato komplexně ve vztahu k lokalitě, a nikoliv jednotlivě ke každému dotčenému pozemku. Proto je odpůrkyně přesvědčena, že potřebu územní studie odůvodnila dostatečně. Shrnuje, že její návrh byl již v první verzi územního plánu a ve druhé verzi byly vysvětlen plánovaný rozvoj sporné oblasti a okolnosti potřeby územní studie. Odpůrkyně upozorňuje, že pozemky stěžovatelky nejsou zcela zastavěny, a proto byly pod podmínku zahrnuty důvodně. Požadavek individuální odůvodnění podmínky pro každý pozemek považuje odpůrkyně za nerozumný a nezákonný. Odkazuje též na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, dle kterého samotná podmínka územní studie nezasahuje do veřejných práv jednotlivců.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Jelikož kasační stížnosti stěžovatelů jsou totožné v části týkající se podmínky nivelety Q100, vypořádá se NSS nejprve s touto společnou námitkou. Poté přikročí k posouzení námitek proti podmínce územní studie, kterou uplatnila pouze stěžovatelka b).

3.1. Námitky stěžovatelů proti posouzení podmínky nivelety Q100

[12] Stěžovatelé namítají, že odpůrkyně neměla pravomoc stanovit územním plánem podmínku nivelety Q100. Zvláštní úprava totiž tuto pravomoc svěřuje vodoprávnímu úřadu. Na posuzovaný případ se dle stěžovatelů vztahuje judikatura NSS, s níž jsou závěry napadeného rozsudku v rozporu. Stěžovatelé též upozorňují na rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu.

[13] K tomu lze uvést, že krajský soud výslovně reagoval na stěžovatelkou citovanou judikaturu (zejména rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2018, čj. 8 As 266/2016-72). Uvedl totiž, že s jejími závěry nesouhlasí, jelikož pravomoci obce a vodoprávního úřadu se vzájemně nevylučují. Opačný závěr by byl příliš omezující z pohledu práva obce na samosprávu v oblasti územního plánování. Regulací záplavového území se mají souběžně zabývat vodoprávní úřady i orgány samosprávy. Krajský soud dále konstatoval, že i kdyby přehlédl nesprávná východiska judikatury, závěry v ní obsažené se na posuzovaný případ nevztahují. NSS totiž doposud rozhodoval pouze ve věci zákazů povolení či umístění stavby. Regulace zvolená odpůrkyní má však jinou povahu – jedná se o podmínku prostorového a technického řešení budoucí zástavby v podobě zvýšení nivelety nad úroveň Q100. Krajský soud označil územní plán za dostatečně odůvodněný a upozornil, že si zavedení nivelety Q100 výslovně vyžádalo ve vyjádření Povodí Labe. Argument nesouladu mezi textovou a grafickou částí územního plánu dle krajského soudu ve skutečnosti spočívá v otázce přiměřenosti regulace, a jelikož stěžovatelé ve správním řízení tuto námitku neuplatnili, nemohou nyní namítat, že se pozemky nenacházejí v záplavovém území (body 86 až 93 napadeného rozsudku).

[14] Ze správního spisu NSS zjistil, že odpůrkyně na s. 11 textové části územního plánu stanovila, že „*v případě umístění zástavby v záplavovém území mimo aktivní zónu bude zvýšena niveleta obytných částí nad úroveň Q100 a případné oplocení zahrád bude bez podezdívek tak, aby nedošlo k vytvoření překážek bránících odtoku vod. Návrhy konkrétních řešení dalších projektových fází posoudí Povodí Labe.*“ Dále vymezila jednotlivé plochy, u nichž se zavádí podmínka zvýšení nivelety nad úroveň Q100 včetně ploch Z43b a Z43c (s. 12–14 textové části). Ve fázi veřejného projednání zaslalo dne 24. 4. 2018 vyjádření Povodí Labe, jehož součástí byl výslovný požadavek doplnění regulativu – zvýšení nivelety Q100. Z územního plánu rovněž vyplývá, že stěžovatelé uplatňovali námitku nedostatečné pravomoci. Odpůrkyně ji označila za nepřipustnou a konstatovala též, že argument judikaturou NSS není správný, jelikož v posuzované věci nejde o zákaz výstavby (s. 59–60 a 102–103 napadeného územního plánu). Součástí spisu je rovněž stanovisko příslušného vodoprávního úřadu – odboru životního prostředí Městského úřadu Kolín ze dne 19. 10. 2016, v němž úřad žádá odpůrkyni o doplnění záplavového území Labe do územního plánu.

[15] Z pohledu zákonné úpravy je v posuzované věci stěžejní vztah dvou ustanovení. Prvním z nich je § 67 odst. 3 vodního zákona, podle kterého platí, že *mimo aktivní zónu v záplavovém území stanoví vodoprávní úřad podle povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení opatřením obecné povahy omezující podmínky. Při změně podmínek je může stejným postupem změnit nebo zrušit. Takto postupuje i v případě, není-li aktivní zóna stanovena.* Druhým je § 43 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého územní plán *stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[16] Pro posouzení věci jsou podstatné rovněž dva rozsudky NSS, kterými argumentují stěžovatelé. V prvním z nich zdejší soud posuzoval změnu územního plánu, kterou zastupitelstvo hl. m. Prahy rozšířilo záplavová území vymezená dříve vodoprávním úřadem, čímž rozšířilo též zákaz výstavby v záplavových oblastech. NSS se ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze, dle

pokračování

kterých „je pravomoc stanovit omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu svěřena zákonem vodoprávnímu úřadu, je to právě a pouze vodoprávní úřad, kdo tuto pravomoc může vykonávat. Pokud omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu stanoví orgán, který k tomu zákonem povolán není, jedná se o postup v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem.“ Překročení pravomocí navíc NSS odůvodnil tím, že vodoprávní úřad mimo aktivní zónu žádný takový zákaz nestanovil (body 21 až 23 rozsudku čj. 8 As 266/2016-72 a obdobně bod 19 rozsudku čj. 7 As 96/2017-61 a bod 15 rozsudku čj. 3 As 162/2016-58).

[17] Kromě uvedené judikatury si je zdejší soud vědom též závěrů rozsudku ve věci územního plánu obce Opatovice nad Labem. V tomto případě obec přihlédla k upozornění Povodí Labe, že se dotčené pozemky nacházejí v záplavovém území vymezeném vodoprávním úřadem a není vhodné je zařadit do ploch pro bydlení. Obec proto v územním plánu pozemky zařadila do ploch určených k rekreaci a tento krok výslovně odůvodnila prevencí škod na majetku a lidských životech. NSS při přezkumu vymezených ploch výslovně konstatoval, že nestanoví-li vodoprávní úřad omezující podmínky podle § 67 odst. 3 vodního zákona, může obec v územním plánu zařadit pozemky v záplavovém území do ploch určených k rekreaci (rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, čj. 5 As 394/2020-51).

[18] Na základě rekapitulace kasační argumentace, napadeného rozsudku, právní úpravy a relevantní judikatury nyní NSS přistoupí k posouzení stěžejních otázek – tedy zda na daný případ dopadají právní závěry obsažené v rozsudcích zmiňovaných stěžovateli a zda měla odpůrkyně pravomoc stanovit v územním plánu podmínku nivelety Q100.

[19] Z právě uvedeného se podává, že citovaná judikatura vyloučila, aby zákaz stavby z důvodu povodňového nebezpečí nebo ohrožení rozšířila územním plánem obec, jelikož tato pravomoc náleží vodoprávnímu úřadu. V posuzovaném případě se sice nejedná o zákaz stavby, je ale třeba upozornit, že relevantní ustanovení hovoří o pravomoci stanovit **omezující podmínky**. Podřadil-li proto zdejší soud v minulosti pod uvedený pojem plošný zákaz stavby, lze jen stěží nalézt důvody, pro které by omezující podmínkou nemělo být též stanovení nivelety Q100, která možnost stavby velmi výrazně omezuje. Podstatou obou těchto regulací je totiž prevence povodňových rizik a škod, což v posuzovaném případě vyplývá z procesu přijímání územního plánu. Právě převažující účel sporného pravidla by však dle NSS měl být rozhodující při posouzení, kterému úřadu náleží pravomoc podmínku stanovit. Proto není přiléhavé, přirovnává-li odpůrkyně niveletu Q100 ke stanovení výškového maxima stavby. Účelem druhé ze zmiňovaných regulací totiž není povodňová prevence, a proto nelze na rozdíl od posuzované věci o kompetenčním sporu vůbec uvažovat.

[20] Je také podstatné, že krajský soud dovedl pravomoc odpůrkyně z velmi abstraktního ustanovení stavebního zákona, které vymezuje úlohu územního plánování. Z takto obecného ustanovení nicméně nelze dovodit kompetenci, kterou vodní zákon výslovně (a o poznání konkrétněji) svěřuje specializovanému vodoprávnímu úřadu – zvláště existuje-li judikatura, která zapovídá vyprazdňování uvedeného ustanovení vodního zákona rozšiřováním zákazu stavby v územním plánu obce.

[21] K právním závěrům krajského soudu NSS uvádí, že plně respektuje jeho právo otevřít justiční dialog ohledně závěrů judikatury, kterou stěžovatelé argumentovali. Obdobný postup lze obecně považovat za žádoucí, jelikož přispívá k vytříbení právních závěrů v judikatuře a k jejímu případnému vývoji (změně). Je ovšem třeba zdůraznit vysoké nároky kladené na rozsudky, které vylučují pro skutkové důvody aplikovatelnost judikatury, a ještě vyšší nároky na rozsudky, v nichž se soudy od existující judikatury odchýlí (nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. I. ÚS 1343/20). NSS již výše uvedl, že obtížně hledá důvody, proč by pravomoc stanovit omezující podmínku měla vodoprávnímu úřadu připadnout v případě stanovení plošného zákazu stavby, nikoli však při stanovení nivelety Q100. Tyto důvody navíc neobsahuje ani napadený rozsudek, který na základě úvahy o rozdílné povaze regulací pouze konstatuje, že na posuzovanou věc judikatura nedopadá. K východiskům judikatury krajský soud pouze konstatoval, že považuje za možné uplatňovat pravomoc vodoprávního úřadu a obce souběžně. Nepřipojil ale žádnou hlubší úvahu o tom, proč je žádoucí dosavadní judikaturní závěry překonat či jak se vypořádat se

vztahem konkrétního zvláštního ustanovení vodního zákona a vysoce abstraktního ustanovení stavebního zákona. Princip přednosti speciálního ustanovení je přitom tradičním interpretačním pravidlem, které nelze v posuzovaném případě přejít. Bez reakce zůstalo též upozornění stěžovatelů na vznik možných protichůdných pravidel, vydávaných obcemi a vodoprávními úřady.

[22] Zdejší soud proto uzavírá, že napadený rozsudek nenabídl dostatečné a přesvědčivé důvody, proč by na posuzovanou věc neměla dopadat dosavadní judikatura a proč by bylo případně žádoucí se od ní odchýlit. Rozsudky citované stěžovateli přitom dopadají také na případ sporné podmínky nivelety Q100. Odpůrkyně tedy neměla pravomoc stanovit územním plánem omezující podmínku nivelety Q100, jelikož tato pravomoc je svěřena zvláštním ustanovením vodního zákona vodoprávnímu úřadu.

[23] NSS považuje za vhodné rovněž odlišit posuzovaný spor od případu územního plánu obce Opatovice nad Labem. V posuzované věci totiž odpůrkyně stanovila omezující podmínku pro stavby v záplavovém území, přičemž jediným důvodem zavedení regulace byla povodňová prevence. Opatovice nad Labem vzaly v potaz odborné podklady specializovaného orgánu a na jejich základě vymezily v územním plánu plochu s omezeným účelem užívání staveb. Ve druhém z případů proto nelze hovořit o potenciálně si konkurující pravomoci vodoprávního úřadu a obce. Je totiž nesporné, že vodoprávní úřad nemůže na základě § 67 odst. 3 vodního zákona vymezovat využití ploch způsobem, kterým to učinily Opatovice nad Labem. V posuzovaném případě ale nebylo podstatou sporu vymezení plochy, nýbrž stanovení podmínky, jejímž účelem byla výhradně povodňová prevence. Z těchto důvodů se posuzovaná věc liší od případu územního plánu Opatovic nad Labem a je třeba ji posoudit v souladu se závěry rozsudku čj. 8 As 266/2016-72.

[24] Jelikož NSS dal stěžovatelům za pravdu v otázce neexistence pravomoci odpůrkyně, považuje za nadbytečné zabývat se otázkou místního vymezení regulace, tedy neshodou mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Je-li totiž nezákonná samotná podmínka z důvodu chybějící pravomoci, je bezpředmětné zabývat se zákonností rozsahu jejího vymezení. Jen v krátkosti proto zdejší soud upozorňuje, že se již v minulosti otázkou nesouladu textové a grafické části územního plánu zabýval jako samostatnou námitkou bez vazby na námitku proporcionality zásahu (např. rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 30/2020-34, bod 28).

[25] Ke společné námitce stěžovatelů proto NSS uzavírá, že krajský soud nerespektoval judikaturu zdejšího soudu ve věci konfliktu pravomoci obce a vodoprávního úřadu. Námitka stěžovatelů je tedy důvodná.

3.2. Námitky stěžovatelky b) proti posouzení podmínky územní studie

[26] Stěžovatelka b) nesouhlasí s posouzením zákonnosti podmínky územní studie, kterou vymezila odpůrkyně v územním plánu. Část rozsudku, v níž se krajský soud věnoval této námitce, považuje stěžovatelka za příliš abstraktní. Napadený rozsudek nezohlednil pozici jednotlivých pozemků a nepřihlédl ani ke skutečnosti, že podmínka blokuje rozhodování o územních změnách. Rozsudek považuje stěžovatelka za nedostatečně odůvodněný a vnitřně rozporný.

[27] Krajský soud v rozsudku konstatoval, že považuje zdůvodnění podmínky územní studie za racionální a legitimní. Přihlédl přitom k povaze území a cílům, které podmínka sleduje (uspořádání lokality po těžbě, udržitelný rozvoj, soulad s plánem rekultivace, dopravní přístupnost vodních ploch). Dle soudu není podstatné, že jsou některé dotčené pozemky zastavěné, jelikož územní studie má prověřit zmiňované okolnosti s ohledem na jeho budoucí rozvoj. Územní studii proto nelze redukovat na pouhé zjištění dopravní přístupnosti přes pozemky stěžovatelky. Jelikož se poměry v území mohou měnit, nemůže obstat argumentace zaměřená pouze na současný stav (zastavěnost, oplocení). Lokalita prochází změnami v souvislosti s útlumem těžby, a proto je územní studie vhodným nástrojem pro zjištění možností budoucího vývoje oblasti (body 75 až 78 rozsudku).

pokračování

[28] Ze správního spisu NSS zjistil, že podmínka územní studie U2 byla do územního plánu zahrnuta po opakovaném projednání územního plánu. V návaznosti na zmíněný krok vznesla stěžovatelka b) proti této změně námítky, v nichž označila podmínku za neproporcionální, nadbytečný a neodůvodnitelný zásah do vlastnických práv. Po úpravě ve druhém opakovaném projednání stěžovatelka na námitkách setrvala. Samotnou podmínku vymezila odpůrkyně v části II.3 územního plánu s názvem „*vymezení ploch, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie*“, v němž pro sporné území stanovila, že *územní studie bude respektovat tyto podmínky*:

- a) *Návrh zástavby vůči terénu řešit s ohledem na stavební geologii, aby byla zajištěna bezkonfliktní koncepce lokality z hledisek zakládání staveb. Návrh zástavby volit s ohledem na kategorie obrožení a pravidla pro využití území dle map povodňového obrožení a Plánu pro zvládání povodňových rizik včetně aktualizací.*
- b) *Detailně řešit veřejnou infrastrukturu a vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Dorešit návaznosti obnovované účelové komunikace (historické cesty zaniklé v důsledku těžby, jejíž obnovení je požadováno v rámci rekultivace) od mostku v ulici U Potoka v Hradištku, až k mostku na Koramském kanálu na jižní hranici řešeného území.*
- c) *Optimalizovat prostorové uspořádání stavebních objektů a strukturu zeleně na veřejných prostranstvích, včetně vlivu na ráz krajiny. Citlivě volit architektonické řešení staveb s ohledem na zachování krajinného rázu a charakteru sídla, nevytvářet nevhodné dominanty v území. Zachovat volný průchod podél vodních ploch.*

Navrhuje se lhůta pro pořízení studie do 31. 12. 2028.

[29] Odpůrkyně stanovení podmínky územní studie dále vysvětlila tím, že již v roce 2020 byla pro vymezené území obdobná studie vypracována zejména za účelem zjištění možností napojení lokality na veřejnou infrastrukturu. V lokalitě se nacházela pískovna, v níž byly překročeny těžební limity, a proto je v současnosti třeba opětovně posuzovat (ne)stabilitu podloží. Jelikož tato okolnost znemožnila splnění původního plánu rekultivace těžebního prostoru, je nezbytné nastavit v území nová rekultivační opatření. S ohledem na vydání nového územního plánu a změnu podmínek v lokalitě je údajně potřebné vypracovat novou územní studii za účelem zjištění možností udržitelného rozvoje lokality s přihlédnutím k jejím specifickým (s. 82–85 územního plánu).

[30] Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze v územním plánu *vymezit plochu, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká*. Účel územní studie je stanoven v § 30 odst. 1 téhož zákona, dle kterého územní studie *navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*.

[31] Zdejší soud se ve své judikatuře již v minulosti zabýval otázkou dostatečného odůvodnění podmínění územních změn vypracováním územní studie. Uvedl přitom, že účelem tohoto institutu je odložit rozhodování do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území. Územní studie je neformálním odborným pokladem k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití. Při posouzení zákonnosti podmínky v konkrétním územním plánu považoval NSS za klíčové vyjádření cíle a účelu pořízení územní studie, rozsahu řešeného území a souladu územní studie s celkovou koncepcí územního plánu. Zdejší soud rovněž odmítl rozsáhlé požadavky na odůvodnění podmínky územní studie, když upozornil, že *zpochybňování možných konkrétních stavebních záměrů je nutné řešit až v rámci územního či stavebního řízení. Územní studie nemůže z povahy věci řešit takové konkrétní problémy, jako jsou přesný tvar a výška staveb, konkrétní umístění či půdorys staveb atd.* Uvedenou citaci doplnil poznámkou o neexistenci

subjektivního veřejného práva na neměnnost poměrů v území (rozsudek ze dne 10. 7. 2020, čj. 5 As 66/2019-41, body 34–37).

[32] NSS s ohledem na obsah správního spisu konstatuje, že odpůrkyně regulaci odůvodňovala nutnou reakcí na překročení těžebních limitů a potřebou prověřit reálné možnosti využití území. Kromě vlastností zkoumaného území vytyčila také konkrétní plány, pro které potřebuje v lokalitě územní studií zjistit podmínky – rekreační využití vodních ploch a s tím spojenou potřebu vybudovat odpovídající dopravní infrastrukturu. S přihlédnutím k účelu územní studie a odmítnutí konkretizovaného odůvodnění územního plánu se NSS ztotožňuje se závěrem napadeného rozsudku o logickém a dostatečném odůvodnění podmínky odpůrkyně. Obsah správního spisu poskytl zdejšímu soudu ucelené a srozumitelné vysvětlení, které navazuje na zbytek územního plánu a nevymyká se plánovanému rozvoji obce a sporné oblasti. Toto odůvodnění vykazuje množství podobností s výše citovanou judikaturou, v níž se zdejší soud věnoval otázce dostatečného zdůvodnění obdobné podmínky. Odpůrkyně rovněž vymezila cíl, účel i rozsah územní studie, a proto ani v tomto ohledu není územní plán v této části nedostatečně odůvodněný.

[33] NSS proto nemůže přisvědčit požadavku stěžovatelky na individualizované zdůvodnění zahrnutí dotčených pozemků. Jak totiž dříve uvedl, územní studie nemá z povahy řešit takto konkrétní problémy – jejím účelem je prověřit podmínky v určitém území jako celku. Přisvědčit nelze ani námítce poukazující na zastavení dotčených pozemků. Neplánuje-li totiž stěžovatelka iniciovat změnu využití dotčených pozemků, není pro ni územní studie omezující. Má-li ale v plánu změnu využití pozemků iniciovat, musí vyčkat uplynutí lhůty či vypracování územní studie, kterou lze pro celé vymezené území považovat za potřebnou a žádoucí.

[34] Rozsudek nepovažuje zdejší soud ani za vnitřně rozporný kvůli nesouladu s částí týkající se vymezení veřejného prostranství v územním plánu. Stěžovatelka totiž v tomto případě směšuje dohromady dvě právní otázky, k jejichž fungování existuje na sobě nezávislá judikatura NSS. Z principů, na nichž je vystavěna judikatura k vymezení veřejného prostranství, tedy nelze zkratkovitě dovozovat požadavky na odůvodnění podmínky územní studie. Proto zdejší soud nesouhlasí se stěžovatelkou tvrzeným vnitřním rozparem napadeného rozsudku.

[35] Lze tak uzavřít, že v napadeném rozsudku jsou zřetelné veškeré stěžejní úvahy, na nichž krajský soud založil své závěry o dostatečném odůvodnění podmínky územní studie. Tyto závěry nejsou v rozporu s dalšími částmi rozsudku, konkrétně s posouzením vymezení veřejného prostranství v územním plánu. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

4. Závěr a náklady řízení

[36] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná, a proto částečně zrušil zamítavý výrok II napadeného rozsudku v rozsahu posouzení podmínky nivelety Q100 podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Protože krajský soud by byl v následném řízení vázán právním názorem zdejšího soudu a musel by návrhu na zrušení části územního plánu vyhovět, NSS současně zrušil i část napadeného OOP ve zmiňovaném rozsahu [§ 110 odst. 2 písm. b) za přiměřeného použití § 101d odst. 2 s. ř. s.].

[37] Jelikož NSS zrušil část rozsudku krajského soudu a současně sám zrušil i část OOP, je dle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale též o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu. V souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhoduje soud o náhradě nákladů řízení podle procesní úspěšnosti stran, která byla v posuzované věci v řízení před krajským soudem a zdejším soudem různá.

[38] Krajský soud při výpočtu náhrady nákladů vycházel z toho, že navrhovatelé uplatnili celkem sedm návrhových bodů a náhradu nákladů poměrně rozdělil podle toho, v kolika z nich byli úspěšní. Stěžovatelka b) byla původně úspěšná přibližně v polovině návrhových bodů, zatímco stěžovatel a) uspěl pouze v jedné sedmině. Náhradu nákladů přiznanou odpůrkyni rozdělil krajský

pokračování

soud poměrně mezi neúspěšné navrhovatele včetně stěžovatele a). NSS ale část napadeného rozsudku zrušil, čímž se mění úspěšnost stěžovatelů a poměr, dle něž krajský soud rozdělil náhradu nákladů řízení. Nákladové výroky napadeného rozsudku jsou na sobě závislé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Zdejší soud proto musí zrušit nákladové výroky IV, V, VI a VII napadeného rozsudku. Při zohlednění závěrů tohoto rozsudku NSS níže přepočítá náhradu nákladů stran v řízení před krajským soudem. Současně krajský soud rozhodl, že OZNŘ nemá právo na náhradu nákladů řízení a tato výroková část nebyla napadena. Rovněž v kasačním řízení OZNŘ nevznikly žádné náklady řízení.

[39] Stěžovatelka b) byla původně úspěšná plně ve třech návrhových bodech a částečně ve čtvrtém. Krajský soud proto konstatoval, že s ohledem na přibližně stejnou úspěšnost nemají stěžovatelka b) a odpůrkyně vůči sobě právo na náhradu nákladů řízení. Nově je ale stěžovatelka úspěšná ve čtyřech sedminách návrhu před krajským soudem, a proto má vůči odpůrkyni právo na náhradu nákladů ve výši jedné sedminy. Jelikož stěžovatelka b) nebyla před krajským soudem zastoupena a další náklady zdejší soud ze soudního spisu nezjistil, představuje její náklady pouze uhrazený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Vůči odpůrkyni jí proto vznikl nárok na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ve výši 714,28 Kč.

[40] Stěžovatel a) byl původně součástí skupiny navrhovatelů, kteří byli úspěšní maximálně v jedné sedmině návrhových bodů. Do této skupiny krajský soud zařadil rovněž navrhovatelky c) a d). V kasačním řízení ale stěžovatel a) uspěl v další polovině jednoho z návrhových bodů. Poměry úspěšnosti před krajským soudem, podle nichž je třeba rozdělit náhradu nákladů, se proto změnilý následovně:

- stěžovatel a) je nově úspěšný z 1,5/7,
- navrhovatelka c) je i nadále úspěšná z 1/7,
- navrhovatelka d) není úspěšná v žádném z návrhových bodů.

Krajský soud správně určil, že celková výše nákladů činí 12 269,40 Kč. Po změně poměrů má odpůrkyně vůči všem neúspěšným navrhovatelům právo na náhradu 4,5/7 nákladů. Tato částka představuje 7 887,74 Kč. Soud ji mezi navrhovatele rozdělil rovným dílem a na každého z nich proto připadne úhrada jedné třetiny z této částky, tj. 2 629,16 Kč. Dále NSS rozdělil mezi navrhovatelky c) a d) rovným dílem 0,5/7 z celkových nákladů a oběma proto připadá úhrada dalších 436,19 Kč. Zbývající 2/7 nákladů je povinna uhradit navrhovatelka d), přičemž tato část činí 3 505,54 Kč. Za řízení před krajským soudem tedy odpůrkyni náleží náhrada nákladů řízení ve výši 2 629,16 Kč vůči stěžovateli a), ve výši 3 067,35 Kč vůči navrhovatelce c) a ve výši 6 572,89 Kč vůči navrhovatelce d).

[41] V kasačním řízení měl stěžovatel a) plný úspěch, zatímco stěžovatelka b) byla úspěšná pouze z poloviny. Mezi stěžovatelkou b) a odpůrkyní proto nevzniklo právo na náhradu nákladů kasačního řízení, zatímco stěžovatel a) má vůči odpůrkyni plné právo na náhradu nákladů kasačního řízení.

[42] Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. představují náklady řízení zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupci stěžovatele a jeho hotové výdaje. V řízení o kasační stížnosti uhradil stěžovatel a) soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Zástupce stěžovatele učinil dva právní úkony, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátní tarif*)] a sepsání a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], v hodnotě 4 620 Kč za každý úkon. Náhrada hotových výdajů činí 450 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Hotové výdaje stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí 12 269,40 Kč včetně DPH a celkové náklady po zahrnutí soudního poplatku činí 17 269,40 Kč.

[43] Za kasační řízení a řízení před krajským soudem je proto odpůrkyně povinna nahradit stěžovateli a) náklady ve výši 14 640,24 Kč a stěžovatelce b) náklady ve výši 714,28 Kč. Navrhovatelka c) je povinna nahradit odpůrkyni náklady řízení před krajským soudem ve výši

3 067,35 Kč a navrhovatelka d) je povinna nahradit odpůrkyni náklady řízení před krajským soudem ve výši 6 572,89 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2026

L. S.

Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu