



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobců: a) **obec Dolní Morava**, IČO 00580911,
sídlem Dolní Morava 35, 561 69 Dolní Morava,
b) [REDACTED], narozená dne [REDACTED],
bytem [REDACTED],
oba zastoupení advokátem Mgr. Pavlem Černohousem,
sídlem Lublaňská 398/18, 120 00 Praha 2,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČO 70892822,
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice,

za účasti: D.A. Bydlení Dolní Morava RD s.r.o.,
sídlem Španělská 742/6, 120 00 Praha,
zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem
se sídlem AK v Opavě, nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava-Předměstí

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15.10.2025,
č. j. KUPA 15856/2025/91/OMSŘÚP/Es-3,

takto:

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15.10.2025, č. j. KUPA 15856/2025/91/OMSŘÚP/Es-3, se pro vady řízení ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

Shodu s prvopisem potvrzuje [REDACTED].

II. **Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobcům k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černohouse náklady řízení ve výši 81.912,97 Kč.**

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

Odůvodnění:

1. Žalobci se včasnou žalobou domáhají soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu [REDAKCE] ze dne 11. 4. 2025, č. j. [REDAKCE], jímž podle ust. § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), v platném znění, byl ve společném stavebním a územním řízení schválen stavební záměr na umístění a stavbu tří rodinných domů v Dolní Moravě se třemi bytovými jednotkami a jedním nebytovým prostorem (apartmánem), včetně napojení elektro, přípojky vody, dešťové kanalizace a dočasné novostavby tří jímek na vybírání, a to vše na pozemcích, konkrétně specifikovaných v žalovaném rozhodnutí nacházejících se v katastrálním území [REDAKCE]. Žalobci svoji žalobu odůvodnili následujícím způsobem. Jako stěžejní námitku uvedli tvrzení o tom, že stavby byly posouzeny jako rodinné domy, a to „*přesto že každý z objektů obsahuje (podle správních orgánů), tři bytové jednotky, a navíc jednu nebytovou jednotku (apartmán pro ubytování hostů). Apartmán však splňuje podmínky vybavení a uspořádání bytu, a proto musí být posouzen jako byt, i když je stavebníkem označen jinak – stavby tedy ve skutečnosti obsahují čtyři byty, čímž jsou v rozporu s definicí rodinného domu – a jedná se o bytové domy, a nikoliv rodinné domy*“. Z toho žalobci vyvodili, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení staveb, a vzhledem k tomu, že byl schválen záměr tří objektů, které nejsou rodinnými domy, tak tento záměr je v rozporu s platným územním plánem, podle něhož jsou pro bydlení v dané lokalitě přípustné pouze rodinné domy, v plochách bydlení není umožněno přechodné ubytování a není možno schválit záměr obsahující apartmány stavebníkem označené jako prostory k ubytování. Zároveň žalobci uvedli, že ke schválení záměru došlo na základě závazného stanoviska orgánů územního plánování ze dne 15. 8. 2023, které bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno a potvrzeno nadřízeným orgánem „*ze dne 20. 9. 2022*“, (správně mělo být uvedeno 20.9.2024 – poznámka krajského soudu) a tato závazná stanoviska jsou proto nezákonná. Žalobci dále v žalobě tvrdí, že umístěním stavby bytových domů namísto rodinných domů na pozemcích sousedících s nemovitostmi žalobců zasahuje vlastnické právo žalobců a další jejich práva. Žalobci navrhli, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
2. Žalobci ještě doplnili žalobu dvěma podáními ze dne 22. 12. 2025 a ze dne 29. 12. 2025, v nichž rozvedli žalobní argumentaci a uplatnili další žalobní body. V doplnění ze dne 22. 12. 2025 oba žalobci napadli zákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování Městského úřadu [REDAKCE] ze dne 15. 8. 2023 a rozhodnutí o odvolání podaném proti tomuto rozhodnutí vydaným Krajským úřadem Pardubického kraje dne 20.9.2024, kterým bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí Městského úřadu [REDAKCE] bylo potvrzeno. Žalobci namítli, že záměr je fakticky bytovým (resp. apartmánovým) domem neslučitelným s funkční plochou B – Bydlení (v rodinných domech) a že „*přechodné ubytování*“ není v ploše B přípustné ani podmíněně (naopak je výslovně uváděno u ploch Občanské vybavení a Individuální rekreace). Opírají se o textovou část ÚP s výkladovým pravidlem, že „*vše co není uvedeno jako funkce přípustná či podmíněná, je nepřípustné*“. Dále tvrdí, že stavebník účelově označil čtvrtou plnohodnotnou jednotku za „*ateliér*“, a že závazná stanoviska vycházela z nesprávného skutkového základu a vadné subsumpce. Navrhují soudní přezkum těchto podkladových stanovisek dle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

3. Dále namítají, že nedošlo k zákonem vyžádanému posouzení zásahu do krajinného rázu podle ust. § 12 zákona č. 114/1992 Sb. (ZOPK), neboť „souhrnné vyjádření“ Městského úřadu [REDAKCE] z 15. 6. 2021 je podle nich nepřezkoumatelné a neobsahuje úvahy k místnímu krajinnému rázu.
4. V doplnění ze dne 29. 12. 2025 oba žalobci rozvíjejí argumentaci uplatněnou v předchozích podáních, tedy v žalobě a v jejím doplnění ze dne 22. 12. 2025, týkající se skutečného účelu stavby a údajného „obcházení“ definice rodinného domu (4 plnohodnotné jednotky v každém objektu), dále údajného nesouladu s územním plánem a dále uplatnili další žalobní body obsahující námitky týkající se dopravního řešení a parkování, kdy polemizují nad tím, že parkovací místa tvoří součást veřejně přístupné účelové komunikace dle pravomocného rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 5. 3. 2024, č. j. KUPA-5745/2024-2, tudíž prý nemohou plnit roli povinných stání k RD. Další žalobní body obsahují námitky týkající se architektonické/urbanistické nevhodnosti ve vztahu k historické zástavbě, kdy se správní orgány údajně nevypořádaly s konzultačním vyjádřením NPÚ ze dne 5. 8. 2024 a uvádí žalobní body týkající se narušení pohody bydlení a imise (hluk, prach, vibrace). Konečně namítají v posledním žalobním bodu systémové selhání a podjatost úředních osob Městského úřadu [REDAKCE].
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí, navrhl, aby soud žalobu zamítl.
6. Osoba zúčastněná na řízení uvedla argumentaci obhajující zákonnost žalovaného rozhodnutí a poukázala na konstantní soudní judikaturu týkající se dané věci, zejména v části týkající se přezkumu závazných stanovisek. Z takového důvodu navrhla, aby soud žalobu zamítl.
7. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) přezkoumal žalované rozhodnutí včetně závazného stanoviska výše zmíněného v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
8. Mezi účastníky nejsou sporné a ze správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti.
9. Městský úřad [REDAKCE], odbor obecního stavebního úřadu, vydal dne 11. 4. 2024 pod již výše uvedeným č. j. rozhodnutí, jímž podle ust. § 94p stavebního zákona, když ve společném územním a stavebním řízení schválil stavební záměr tří rodinných domů se třemi bytovými jednotkami a jedním nebytovým prostorem (apartmánem) včetně napojení elektro, přípojky vody, dešťové kanalizace se vsakovacím objektem, dočasné novostavby tří jímek na vybírání na pozemcích specifikovaných v tomto rozhodnutí v katastrálním území [REDAKCE] (dále jen „stavba“), přičemž tímto společným povolením byla podle ust. § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tato stavba současně umístěna a povolena. V řízení, v němž bylo toto společné povolení vydáno, bylo zahájeno na základě žádosti o vydání společného povolení na stavbu, přičemž žádost podala společnost D.A.Bydlení Dolní Morava RD, s. r. o. dne 18. 10. 2021. Proti tomuto rozhodnutí podali oba žalobci odvolání, v němž uvedli stejné námitky, jaké jsou obsaženy v žalobě, tj. že skutečný charakter staveb neodpovídá definici rodinného domu, když nebytový prostor je další prostor k bydlení, přičemž rodinný dům nemá jen tři byty, ale čtyři, což je v rozporu s právní úpravou a stavba by měla být klasifikována jako bytový dům, nikoliv rodinný dům. Dále namítli, že v důsledku toho je rozhodnutí v rozporu se závaznými částmi územního plánu obce Dolní Morava, když územní plán připouští výhradně rodinné domy k trvalému bydlení, nikoliv stavby sloužící k pronájmu a k ubytovacím službám. Tyto námitky zopakovali žalobci v žalobě, přičemž se s nimi vypořádal jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný v žalovaném rozhodnutí. K tomu je třeba připomenout, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného o odvolání tvoří jeden celek.
10. Správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že apartmán je nebytovým prostorem. V případě námitky žalobců týkající se údajného souladu stavby s územním plánem, žalovaný

vycházel ze závazného stanoviska orgánu územního plánování (Městský úřad [REDAKCE]) dne 15. 8. 2023, které bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno a potvrzeno nadřízeným orgánem, tj. Krajským úřadem Pardubického kraje, odborem rozvoje ze 20.9.2024.

11. Krajský soud nejprve uvádí, že řízení o žádosti bylo zahájeno dne 18. 10. 2021. Podle ust. § 330 odst. 1 ve spojení s ust. § 334a odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., se proto správní řízení dokončilo podle dosavadních právních předpisů, zejména podle zákona č. 183/2006 Sb., vyhlášky č. 501/2006 Sb., a vyhlášky č. 268/2009 Sb., ve zněních rozhodných pro věc.
12. V daném řízení stavební úřad posuzuje soulad stavebního záměru s tímto zákonem, jeho prováděcími předpisy, požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, zvláštními právními předpisy a závaznými stanovisky dotčených orgánů. V řízení dále ověří zejména úplnost dokumentace, řešení obecných požadavků na výstavbu, zajištění příjezdu a včasné vybudování vybavení potřebného k řádnému užívání stavby. Dále ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby.
13. Podle ust. § 94p odst. 1 téhož zákona stavební úřad ve společném povolení schvaluje záměr, vymezuje pozemky pro jeho realizaci a stanoví podmínky pro umístění, provedení a podle potřeby i užívání stavby. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení. Není-li záměr v souladu s požadavky stavebního zákona, stavební úřad žádost zamítne.
14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů. Námitka týkající se skutečné povahy apartmánu a nesouladu přechodného ubytování s územním plánem byla obsažena již v původní žalobě. Pozdější argumenty o dispozičním řešení jednotek, marketingu stavebníka a systematice regulativů územního plánu představují rozvedení tohoto včasného žalobního bodu, nikoli žalobní bod nový.
15. Žalobní bod obsahující námitky týkající se dopravního řešení a parkovacích stání a zbylé žalobní body obsahující námitky o architektonické/urbanistické nevhodnosti ve vztahu k historické zástavbě, kdy se správní orgány nevypořádaly s konzultačním vyjádřením NPÚ ze dne 5. 8. 2024, námitky týkající se narušení pohody bydlení a imise (hluk, prach, vibrace) a námitka týkající se systémového selhání a podjatosti úředních osob Městského úřadu [REDAKCE], byly žalobkyní ad a), tedy obcí Dolní Morava, uplatněny až v druhém doplnění žaloby podaném dne 29. 12. 2025. Žalované rozhodnutí jí bylo oznámeno dne 20. 10. 2025; dvouměsíční lhůta k rozšíření žaloby o další žalobní bod jí proto – s přihlédnutím k pravidlu o konci lhůty připadne-li její poslední den na sobotu – skončila dne 22. 12. 2025. Vůči obci jsou tyto žalobní body opožděné. Nadto je obec neuplatnila v odvolání, ačkoli tak učinit mohla. Soud je proto věcně posuzuje pouze ve vztahu k žalobkyni b), jejíž doplnění žaloby bylo podáno včas.
16. Ve vztahu k žalobnímu bodu, který se týká skutečného záměru a souladu s územním plánem soud uvádí následující závěry.
17. V dané věci se jedná o dvě odlišné otázky. První spočívá v tom, zda apartmán představuje čtvrtý byt, a zda proto každý objekt ještě splňuje definici rodinného domu. Druhou je, zda je přechodné ubytování v nebytovém prostoru slučitelné s funkční regulací plochy B. Ani případný závěr, že apartmán není bytem, sám o sobě neznamená, že je jeho nebytové využití podle územního plánu přípustné.
18. Podle ust. § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., je rodinným domem stavba, v níž více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty. Podle ust. § 3 písm. g) vyhlášky č. 268/2009 Sb., je bytem soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Podle ust. § 3 písm. d) téže vyhlášky je ubytovací jednotkou pokoj

nebo soubor místností, který svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na přechodné ubytování a je k tomuto účelu určen.

19. Pro právní kvalifikaci prostoru proto není rozhodující samotný název „apartmán“, „ateliér“ nebo „nebytový prostor“. Rozhodné je jeho objektivní stavebně-technické řešení a účel, který má být společným povolením právně aprobevován. Správní orgány nemusejí bez konkrétních indicií předjímat budoucí protiprávní užívání stavby, nesmějí však přehlížet rozpory uvnitř samotné žádosti, projektové dokumentace a dalších podkladů ani rezignovat na posouzení budoucího užívání vyžadované ust. § 94o odst. 3 stavebního zákona.
20. Žalobci od počátku tvrdili, že apartmán má dispoziční a technické vlastnosti samostatného bytu. Správní orgány tuto námitku odmítly v podstatě pouze s odkazem na označení prostoru v žádosti a dokumentaci a na to, že případné budoucí užívání v rozporu s povolením bude možné řešit prostředky stavebního dozoru. Z jejich rozhodnutí ani ze závazných stanovisek však není seznatelné, které konkrétní stavebně-technické znaky apartmánu byly porovnány s požadavky na byt a ubytovací jednotku. Není uvedena jeho světlá výška, způsob osvětlení a větrání, rozsah vybavení pro přípravu stravy, kapacita, provozní vazba na ostatní části domu ani poměr podlahové plochy určené k trvalému rodinnému bydlení k celkové podlahové ploše objektu. Samotná skutečnost, že prostor není v projektové dokumentaci označen jako byt, není dostatečnou odpovědí na konkrétní námitku účelové klasifikace. Stejně tak nelze odkázat pouze na budoucí kolaudační postup. Předmětem přezkumu je zákonnost povolení konkrétního záměru; již v této fázi musí být zřejmé, jaký účel se povoluje a zda záměr splňuje příslušné hmotněprávní požadavky. Marketingové materiály nejsou samy o sobě způsobilé změnit obsah projektové dokumentace, mohou však být ve spojení s dispozičním řešením relevantní indicií skutečného účelu záměru. Správní orgány se proto měly zabývat jejich konkrétním obsahem, datem a vztahem k povolovaným objektům. Paušální závěr o jejich irelevanci nepostačuje.
21. Soud v této fázi nenahrazuje stavební úřad a neuzavírá, že apartmán čtvrtým bytem nezbytně je. Uzavírá však, že závěr o opaku nebyl založen na dostatečně zjištěném skutkovém stavu a nebyl přezkoumatelně odůvodněn. Uvedená vada je významná, avšak není jediným důvodem nezákonnosti.
22. Ze společného povolení i z rozhodnutí žalovaného plyne, že apartmán má sloužit k rekreačnímu ubytování turistů či hostů. Přechodné ubytování tedy není pouze žalobci předpokládaným budoucím excesem, nýbrž přímo povolovanou funkcí.
23. Územní plán pro plochu B – Bydlení (v rodinných domech) stanoví jako hlavní, popřípadě přípustnou funkci bydlení v rodinných domech a jako podmíněnou funkci občanské vybavení, konkrétně obchod, nevýrobní služby a zdravotnictví. Současně podle výkladového pravidla územního plánu platí, že vše, co není uvedeno jako funkce přípustná nebo podmíněná, je nepřípustné. Za tohoto stavu nemůže obstát úvaha, že ubytovací služby nejsou v ploše B zakázány, protože jejich zákaz není výslovně uveden. Je-li nepřípustnost vymezena negativně jako vše, co není pozitivně zařazeno mezi přípustné či podmíněně přípustné funkce, je nutné pro povolovanou funkci nalézt oporu právě v pozitivním výčtu. Absence výslovného zákazu sama o sobě přípustnost nezakládá.
24. Nedostatečný je také závěr, že pod pojem „nevýrobní služby“ lze zahrnout všechny služby, které nejsou spojeny s výrobou hmotných produktů, a tedy automaticky i ubytování. Takový výklad je nepřiměřeně široký a činil by samostatné uvádění ubytování v regulativech jiných ploch zčásti nadbytečným. Žalobci přitom konkrétně poukázali na to, že přechodné ubytování územní plán výslovně uvádí u ploch občanského vybavení a individuální rekreace, nikoli však u plochy B. S touto argumentací se žalovaný přesvědčivě nevypořádal.
25. Nelze vyloučit, že konkrétní územní plán používá pojem „nevýrobní služby“ jako širší zastřešující kategorii zahrnující i určité drobné ubytovací služby. Takový závěr však musí vyplývat z vlastních

definici územního plánu, jeho systematiky nebo z přesvědčivého rozlišení mezi drobnou doplňkovou ubytovací službou v rodinném domě a samostatným či kapacitně intenzivnějším ubytovacím zařízením. To žalované rozhodnutí neobsahuje a neuvádí ani kapacitu apartmánu, podíl jeho plochy, provozní režim či konkrétní důvody, pro které má zůstat ubytovací funkce podřízená funkci bydlení.

26. Zvlášť neudržitelný je názor, podle něhož by v ploše B mohl být přípustný dokonce i bytový dům, protože není výslovně zakázán. Tato úvaha pomíjí označení a hlavní funkci plochy „Bydlení (v rodinných domech)“ i výkladové pravidlo, že neuvedené využití je nepřípustné. Současně odporuje důvodu, pro který správní orgány věnovaly pozornost tomu, zda povolované objekty splňují definici rodinného domu.
27. Správní orgány rovněž neposoudily záměr ve vzájemných souvislostech. Nejde o jediný apartmán v jednom domě, nýbrž o tři obsahově obdobné objekty, každý se třemi byty a jednou ubytovací jednotkou. Pro posouzení podmínky, že negativní vlivy podmíněné funkce nesmějí nad přípustnou míru ovlivňovat funkci hlavní, bylo třeba hodnotit kumulativní intenzitu ubytování, předpokládaný pohyb osob a vozidel, četnost výměny hostů a související nároky na dopravu v klidu. Takové hodnocení z napadených podkladů není seznatelné.
28. Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 10 As 116/2018-71 a č. j. 5 As 375/2020-101 zdůraznil, že formální označení celé stavby jako rodinného domu nemůže vést k tomu, aby její samostatná nebytová funkce unikla regulativům územního plánu. Opačný přístup by umožnil limity územního plánu snadno obcházet. Rozsudek NSS č. j. 6 As 367/2023-49 pak vyžaduje, aby případný autonomní význam pojmů použitých územním plánem vyplýval z územního plánu samotného a nebyl pouze dodatečně předpokládán správními orgány.
29. Ze žalovaného rozhodnutí je patrné, že odvolatelé v odvolacím řízení vznesli konkrétní námitku proti obsahu závazného stanoviska územního plánování. Neomezili se na obecný nesouhlas se záměrem. Namítali, že jednotka označená jako apartmán či nebytový prostor je podle dispozičního a technického řešení další bytovou jednotkou, že jsou ve spise podklady ukazující na zamýšlené apartmánové využití a že z toho důvodu nelze přijmout závěr o souladu s územním plánem. Současně napadli konkrétní interpretační závěry nadřízeného orgánu územního plánování: podřazení přechodného ubytování pod nevýrobní služby a přípustnost bytového domu v ploše, kde územní plán jako přípustnou funkci stanoví bydlení v rodinných domech. Tyto námitky měly přímý význam pro zákonnost rozhodnutí. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací je podstatnou podmínkou pro schválení záměru ve společném řízení. Nešlo tedy o námitky, které by bylo možno vyřídit pouhým odkazem na existenci kladných závazných stanovisek nebo na dřívější rozhodnutí ve věci.
30. Žalovaný však na tuto odvolací námitku nedal přezkoumatelnou odpověď. Na straně 10 svého rozhodnutí v zásadě uvedl, že příslušný dotčený orgán záměr posoudil kladně, jeho nadřízený orgán závazné stanovisko potvrdil a tato skutečnost představuje dostatečnou odpověď na námitku nesouladu s územním plánem. Zároveň se odkázal na dřívější odůvodnění stavebního úřadu a nadřízeného orgánu územního plánování, aniž by sám vysvětlil, proč konkrétní, v nynějším odvolání znovu a podrobně uplatněná argumentace závěr těchto orgánů nemůže zpochybnit. Takový postup není dostačující. Skutečnost, že závazné stanovisko již v dřívější fázi řízení přezkoumal nadřízený orgán, žalovaného nezbavila povinnosti vypořádat odvolací námitky v rozsahu ust. § 89 odst. 2 a ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaný se měl zabývat především tím, zda nynější námitky skutečně jen opakuji již vyřízené výhrady, anebo zda přinášejí konkrétní argumentaci či podklady, jež mohou obsah závazného stanoviska zpochybnit. V druhém případě bylo třeba postupovat podle ust. § 149 odst. 7 správního řádu; v prvním případě bylo nutno srozumitelně uvést, v čem již byly jednotlivé námitky věcně vyřešeny a proč nové tvrzení nebo podklady na jejich nedůvodnosti nic nemění. Žalované rozhodnutí tyto úvahy neobsahuje. Nevyplyvá z něj zejména, jak žalovaný vyhodnotil namítané rozpory v označení a dispozičním

řešení jednotky, včetně tvrzení o podkladech ve spise, ani proč považoval výklad regulativů plochy bydlení, který žalobci napadali, za správný. Úvaha, že správní orgány rozhodují pouze o žádosti tak, jak byla podána, sama o sobě na tuto námitku neodpovídá. Námitka nesměřovala pouze k hypotetickému budoucímu užívání stavby, ale také k tomu, zda označení a povaha záměru odpovídají podkladům, které měly správní orgány při svém rozhodování k dispozici.

31. Soud zdůrazňuje, že tímto závěrem nepředjímá, zda záměr je či není rodinným domem, bytovým domem nebo stavbou pro ubytování, ani zda je v souladu s územním plánem. Stejně tak soud v tomto rozsudku nevyslovuje závěr o zákonnosti či nezákonnosti závazného stanoviska Městského úřadu [REDAKCE] ze dne 15. 8. 2023 ani stanoviska Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru rozvoje, ze dne 20. 9. 2024. O jejich zrušení soud samostatným výrokem nerozhodoval. Pro nynější věc postačuje, že žalovaný nevypořádal řádně odvolací námitku směřující proti jejich obsahu; tato vada činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ve vztahu k žalobnímu bodu obsahujícímu námitku týkající se dopravního řešení a deficitu parkovacích míst soud uvádí následující závěry.
32. Podle ust. § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., musí být na stavebním pozemku vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy. Podle odstavce 6 lze splnění požadavku prokázat i s využitím dalších pozemků. Podle ust. § 21 odst. 1 musejí být stání pro stavby bydlení umístěna ve skutečné docházkové vzdálenosti do 300 m, je-li to technicky možné.
33. Z těchto ustanovení neplyne, že všechna stání musejí ležet na pozemku domu nebo že parkovací pozemek musí vlastnit stavebník. Rozsudek NSS č. j. 10 As 224/2018-56 připouští i smluvní zajištění stání na jiném pozemku. Vždy však musí jít o konkrétní, právně a fakticky použitelné řešení funkčně spojené s povolovanou stavbou. Pouhá obecná možnost parkovat na neurčitých veřejných plochách požadavek nesplňuje.
34. Správní orgány založily závěr o dostatečném parkování na samostatném společném povolení stavby „Dolní Morava – komunikace a parkovací stání“ ze dne 6. 3. 2023, potvrzeném rozhodnutím ze dne 5. 3. 2024. Podle popisu mělo být vybudováno celkem 32 parkovacích stání; v nyní přezkoumávaném společném povolení je však uvedeno osm stání pro každý ze tří domů, tedy celkem 24 stání. Správní rozhodnutí ani jeho podklady přezkoumatelně nevysvětlují, která konkrétní stání jsou určena jednotlivým domům, k jakému účelu slouží zbývajících osm stání a z jakého normového výpočtu počet osmi stání na jeden dům vychází. Zvláště není zřejmé, zda výpočet zohledňuje vedle tří bytů také provoz apartmánu k přechodnému ubytování. Nevyjasněn zůstal rovněž právní režim parkovacích ploch. Na jedné straně projektová dokumentace podle správních orgánů rozlišuje asfaltovou komunikaci a parkovací stání s povrchem z betonové dlažby a uvádí, že stání leží mimo samotný prostor komunikace. Na druhé straně pravomocné rozhodnutí silničního odvolacího orgánu ze dne 5. 3. 2024 uvádí, že dokumentace neřešila komunikaci jako neveřejnou či areálovou a nepočítala s omezením veřejného přístupu na komunikaci, včetně omezení parkování. Z rozdílného povrchu ani z umístění mimo jízdní pruh nelze bez dalšího spolehlivě dovodit, že parkovací zálivy neleží v právně vymezeném prostoru veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány měly tuto otázku postavit najisto z výroku samostatného povolení, jeho situačního výkresu, parcelního vymezení a podmínek užívání. Soud nemůže chybějící správní úvahu poprvé nahradit vlastní interpretací nejednoznačných podkladů.
35. Význam této otázky potvrzuje rozsudek NSS č. j. 8 As 136/2024-57, podle něhož nelze na veřejně přístupné účelové komunikaci povolit trvalé vyhrazené parkování pro soukromé uživatele postupem podle ust. § 25 zákona o pozemních komunikacích a ust. § 7 odst. 1 téhož zákona nelze použít k trvalému odejmutí části komunikace z obecného užívání. Pokud jsou tedy dotčená stání součástí veřejně přístupné účelové komunikace, nemohou být bez dalšího považována za

výlučně zajištěná pro uživatele rodinných domů. Pokud její součástí nejsou, musí být jejich samostatné prostorové a právní vymezení ze správních rozhodnutí jednoznačně seznatelné.

36.Soud tím neříká, že veřejně přístupné stání nelze nikdy zohlednit. Je však třeba posoudit jeho skutečnou disponibilitu, další předpokládanou poptávku a to, zda vytváří dostatečně konkrétní kapacitu pro povolovaný záměr. V nynější věci správní orgány pouze odkázaly na samostatné povolení parkovacích ploch, aniž vyřešily rozpor mezi tvrzeným veřejným režimem a jejich současným započtením jako stání určených jednotlivým domům.

37.Další vada spočívá v nedostatečném zajištění časové a právní návaznosti. Podle ust. § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona musí být zajištěno včasné vybudování vybavení potřebného k řádnému užívání stavby. Podle ust. § 94p odst. 1 má stavební úřad podmínkami společného povolení stanovit návaznost na podmiňující stavby a zařízení. Samotná existence pravomocného povolení parkoviště totiž ještě nezaručuje, že parkovací stání budou skutečně dokončena a použitelná před zahájením užívání rodinných domů. Prvostupňové rozhodnutí sice v popisu záměru odkazuje na samostatné povolení komunikace a parkovacích stání, soud však ve výrokové části nenalezl závaznou podmínku, podle níž by s užíváním jednotlivých domů bylo možné započít až po dokončení příjezdové komunikace a příslušného počtu parkovacích stání. Popis v odůvodnění nebo v rekapitulační části nemůže nahradit závaznou podmínku výroku.

38.Judikatura připouští oddělené povolování hlavní stavby a souvisejících parkovacích ploch. Oddělené vedení řízení však nezabývá stavební úřad povinností zajistit jejich jednoznačnou návaznost a ověřit, že normový počet stání bude pro hlavní stavbu skutečně k dispozici. V tomto směru lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 9 As 5/2011-171. Rozsudek NSS č. j. 5 As 76/2024-48 naopak ukazuje význam jasného rozlišení stání závazně určených obyvatelům nového domu od veřejného parkoviště sloužícího neurčitému okruhu řidičů.

39.Soud proto uzavírá, že závěr správních orgánů o splnění požadavků na dopravu nemá dostatečnou oporu ve zjištěném skutkovém stavu a není přezkoumatelný. Nebyl objasněn normový výpočet, vztah mezi 24 a 32 stáními, konkrétní určení stání jednotlivým domům, jejich vztah k veřejně přístupné účelové komunikaci ani právně závazná návaznost jejich realizace na možnost užívání domů. Také tato vada samostatně odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí.

40.Ke zbývajícím žalobním bodům soud uvádí následující závěry.

Důvodná je i námitka týkající se krajinného rázu. Z žalovaného rozhodnutí nevyplývá, zda jsou splněny podmínky výjimky podle ust. § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., tedy zda územní plán pro dotčenou zastavitelnou plochu stanoví plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Není-li tato výjimka dána a existuje-li nikoli bezvýznamná možnost změny krajinného rázu, je třeba opatřit odpovídající akt orgánu ochrany přírody podle ust. § 12 odst. 2 téhož zákona. Pouhá absence památkové ochrany nebo obecný odkaz na souhrnné vyjádření bez konkrétního hodnocení místních přírodních, kulturních a historických charakteristik nepostačuje.

Další zbýající žalobní body považuje soud za nedůvodné.

41.K námitce urbanistické/architektonické vhodnosti, památkovým hodnotám a „pohodě bydlení“ soud uvádí následující.

Žalobci poukazují na konzultační vyjádření NPÚ a tvrzenou neslučitelnost hmoty a rytmu zástavby s „lánovou“ strukturou vsi; dále tvrdí zásah do pohody bydlení (hluk, pohyb osob). Odvolací orgán však založil úvahy na tom, že lokalita nepožívá zvláštní památkové ochrany; příslušný orgán památkové péče neshledal rozpor záměru se zákonem a vymezil jen podmínky k archeologii; zároveň bylo ověřeno splnění regulačních parametrů dle ÚP. Vlivy na okolí byly řešeny podmínkami pro provedení a užívání stavby (technologická kázeň, minimalizace dopadů, respekt k sousedství. Pohoda bydlení je právní pojem, jehož naplnění se v povolovacích řízeních

hodnotí konkrétně na základě *měřitelných* kritérií či jinak konkretizovaných střetů. Žalobci nepředložili důkazy o tom, že by zamýšlený provoz měl *již v době rozhodnutí* nutně generovat nadlimitní imise nebo porušit obecné požadavky na využívání území. Samotná obava z budoucího rekreačního využívání přitom nemůže nahradit prokázání rozporu s veřejnoprávními limity při povolování. V případě pozdějšího excesu, při narušení pohody bydlení, právní řád poskytuje různé prostředky ochrany před narušením pohody bydlení.

42.K námitce „systémového selhání“, nerovného zacházení a podjatosti, soud uvádí následující závěr.

Žalobci dovozují dlouhodobou praxi povolování „apartmánových RD“ a podjatost konkrétních úředních osob. Tyto námitky se však upínají k obecnému prostředí a k jiným řízením. V nynějším sporu soud přezkouvává konkrétní napadené rozhodnutí. Podjatost vedoucí stavebního úřadu byla řešena usnesením tajemníka MÚ [REDAKCE], který nevyloučil úřední osobu z projednávání; toto usnesení nebylo zpochybněno způsobem, který by vyústil v jeho zrušení. Odvolací rozhodnutí navíc podrobně popisuje procesní postup po vrácení věci a respekt k právům účastníků (včetně poskytnutých lhůt a seznámení s podklady).

Bez specifikace konkrétních projevů zaujatosti v této věci (poměr k účastníkům či zájem na výsledku) a bez doložení dopadu na výsledek řízení, nemůže být námitka podjatosti v soudním přezkumu úspěšná. Totéž platí pro tvrzení údajného „systematického“ obcházení ÚP, když soud hodnotí zákonnost přezkouvávaného aktu, nikoli hypotetické excesy v jiných případech.

43.Krajský soud na základě výše uvedených skutečností žalobních dospěl k závěru, že žaloba byla důvodná a žalované rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§78 odst. 1 a § 76 odst.1 písm. a) s.ř.s.), spočívající v nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.).

V dalším řízení žalovaný:

- 1) na základě úplné projektové dokumentace a konkrétních technických parametrů posoudí, zda apartmán není navzdory svému označení dalším bytem;
- 2) zjistí a výslovně uvedou podíl podlahové plochy každého objektu odpovídající požadavkům na trvalé rodinné bydlení;
- 3) samostatně posoudí, zda přechodné ubytování hostů představuje v ploše B přípustnou nebo podmíněně přípustnou funkci;
- 4) při výkladu územního plánu zohlední jeho výkladové pravidlo, terminologii, systematiku ostatních ploch a výslovné uvedení přechodného ubytování v jiných funkčních plochách;
- 5) nebudou přípustnost záměru dovozovat pouze z toho, že určitá funkce není výslovně zakázána;
- 6) posoudí kumulativní intenzitu provozu všech tří apartmánů a podmínku, že vedlejší funkce nesmí nad přípustnou míru ovlivňovat hlavní funkci bydlení;
- 7) doloží přesný normový výpočet parkovacích stání včetně vlivu apartmánů;
- 8) jednoznačně vymezí, kterých 24 z celkových 32 stání má sloužit povolovaným domům a k čemu jsou určena zbývající stání;
- 9) postaví najisto, zda parkovací plochy jsou, či nejsou součástí veřejně přístupné účelové komunikace;
- 10) prokáží konkrétní právní a faktickou dostupnost parkovacích stání pro povolované stavby;
- 11) závaznou podmínkou výroku zajistí, že rodinné domy nebude možné užívat před dokončením a zprovozněním potřebné dopravní infrastruktury a normového počtu stání;

- 12) bude se podrobněji zabývat otázkou týkající se krajinného rázu, když z žalovaného rozhodnutí nevyplývá, zda jsou splněny podmínky výjimky podle ust. § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., tedy zda územní plán pro dotčenou zastavitelnou plochu stanoví plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.
44. Soud tím nepředjímá, zda po doplnění podkladů musí být žádost nutně zamítnuta. Správní orgán může dospět i k závěru o přípustnosti záměru, musí jej však založit na úplně zjištěném skutkovém stavu, právně udržitelném výkladu územního plánu a přezkoumatelném odůvodnění.
45. Žalobci měli ve věci plný úspěch, proto jim podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. přísluší vůči žalovanému náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení.
46. Žalobci vyčíslili náklady řízení v souladu s právními předpisy (s.ř.s. a vyhl. č. 177/1996 Sb.) podáním ze dne 15. 9. 2026 a doložili je předloženými doklady. Soud jim přiznal náhradu soudních poplatků v celkové výši 7 000 Kč, sestávající ze dvou poplatků po 3 000 Kč za žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a z poplatku 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Náklady právního zastoupení činí dle jejich vyčíslení 61 290 Kč. Tarifní hodnotou je podle ust. § 9 odst. 5 advokátního tarifu částka 88 000 Kč; sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby proto činí 4 620 Kč. Při společném zastupování dvou žalobců náleží za druhého žalobce snížená mimosmluvní odměna o 20 %. Soud přiznal odměnu za třináct úkonů právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby, dvě doplnění žaloby, návrh na přiznání odkladného účinku, nahlížení do soudního spisu přesahující dvě hodiny a účast při jednání. Mimosmluvní odměna činí 55 440 Kč; k ní náleží třináct režijních paušálů po 450 Kč, tedy 5 850 Kč. Celkem náklady právního zastoupení činí 61 290 Kč. Žalobcům dále náleží náhrada doložených hotových výdajů ve výši 1 379 Kč. Tato částka zahrnuje jízdné právního zástupce vlakem ve dnech 20. 5. 2026, 3. 6. 2026 a 9. 9. 2026, parkovné ve výši 160 Kč a poplatek 50 Kč za nosič se záznamem jednání. Soud přiznal rovněž cestovní náhrady ve výši 9 693,97 Kč za cesty žalobců k soudním jednáním, doložené výpočtem cestovních náhrad pro vozidla Renault a Škoda. Přiznal též náhradu za promeškaný čas právního zástupce při cestách k soudu ve výši 2 550 Kč, včetně náhrady za doložené zpoždění vlaku dne 3. 6. 2026.

Celková náhrada nákladů řízení přiznaná žalobcům se tedy skládá z těchto položek:

Položka	Částka
Soudní poplatky	7 000 Kč
Odměna advokáta včetně režijního paušálu	61 290 Kč
Hotové výdaje	1 379 Kč
Cestovní náhrady	9 693,97 Kč
Náhrada za promeškaný čas	2 550 Kč
Celkem	81 912,97 Kč

47. Položka soudní poplatky je tvořena 2x uhrazeným poplatkem za podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a 1x za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby. Položka odměna advokáta, včetně režijního paušálu, sestává z následujících úkonů: 2x převzetí a příprava zastoupení, 2x sepsání žaloby, 2x sepsání prvního doplnění žaloby, 2x sepsání druhého doplnění žaloby, 1x žádost o přiznání odkladného účinku žaloby, 2x nahlížení do spisu u soudu a 2x účast zástupce na jednání. Hotové výdaje sestávají z jízdného za vlak, parkování vozidla a poplatek za CD se záznamem jednání. Cestovní náhrady představují náklady vynaložené na uskutečňování cest motorovým vozidlem žalobců a konečně jest účtována i náhrada za promeškaný čas. Právo na náhradu nákladů řízení tak bylo úspěšným žalobcům přiznáno dle jejich vyúčtování (č.l. 209-210).
48. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil a nejsou dány ani jiné podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení. Proto soud rozhodl, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 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 usnesení). Případně-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.

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.

Pardubice 16. září 2026

JUDr. Jan Dvořák, v. r.
předseda senátu